

Capítulo III

El marco institucional de la coordinación interorganizacional que rige las políticas de protección social no contributivas

En este capítulo se desarrolla la primera dimensión de análisis de la presente investigación, referida al marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional en las políticas de protección social no contributivas.

Se busca dar respuesta a la subpregunta 1 formulada en el punto 1.4 del capítulo I, que es, *¿cuál es el marco institucional definido para promover la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica? y ¿cuáles elementos de ese marco institucional dificultan la coordinación interorganizacional?*

El capítulo inicia con la descripción de las funciones sociales encomendadas al Estado costarricense en la Constitución Política, las cuales se incluyen porque permiten comprender la creación de la institucionalidad pública en el campo de la protección social no contributiva, de la que forman parte los programas objeto de estudio y además, porque orientan el marco institucional específico creado para generar coordinación interorganizacional.

En una segunda sección se incluye el análisis del marco institucional, el cual se realiza en tres niveles, adaptando las variables propuestas por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008): las normas constitucionales de gobierno, las normas legales de la administración pública costarricense y las normas legales específicas de las políticas de protección social no contributivas.

Finalmente, en la tercera sección se presentan conclusiones sobre el marco institucional que promueve y el que dificulta la coordinación interorganizacional en las políticas objeto de estudio.

El análisis de este capítulo se desarrolla de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política de la República de Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación Nacional, la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, votos de la Sala Constitucional, dictámenes de la Procuraduría General de la República y las leyes de creación de las principales instituciones con programas de protección social no contributivos.

3.1. El Estado Social de Derecho que es Costa Rica

La Constitución Política crea un Estado Social en Costa Rica al establecer en varios de sus artículos deberes y atribuciones de naturaleza social que deben cumplirse. En el artículo 50 se compromete al Estado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, así como su obligación de garantizar, defender y preservar el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, en el artículo 51 se estipula que la familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado e igualmente lo tienen la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

Por su parte, en el artículo 56 se indica que el Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir condiciones que menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía; vinculado a esto, en el 67 obliga al Estado a velar por la preparación técnica y cultural de los trabajadores y en el 72 a mantener, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios y procurará la reintegración de los mismos al trabajo. En el artículo 65 se indica que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.

Además, en el artículo 73 se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

Adicionalmente, el artículo 78 de la Constitución postula que la educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y, en el sistema público, gratuito y costado por la Nación; y que el gasto público en la educación estatal, incluyendo la superior, no será inferior al ocho por ciento (8%) anual del producto interno bruto; además, indica que el Estado facilitará el acceso tecnológico a todos los niveles de la educación y la prosecución de estudios superiores a quienes carezcan de recursos pecuniarios. El artículo 82 complementa al 78 al indicar que el Estado proporcionará alimento y vestido a los escolares indigentes de acuerdo con la ley y el 83 compromete al Estado a patrocinar y organizar la educación de adultos.

Los artículos citados contenidos en la Carta Magna han sido analizados por la Sala Constitucional, quien ha establecido en su jurisprudencia que Costa Rica es un Estado Social de Derecho y sobre el particular ha indicado:

V). - Una de las connotaciones básicas del Estado costarricense y, en general, de todo **Estado "social" de Derecho**, lo constituye la intervención - cada vez más frecuente- de los gobernantes, para dar solución a la problemática social.- La propia Constitución Política obliga al Estado a participar activamente, no sólo en los procesos de producción (Artículo 50), sino también en los relativos al desarrollo de derechos fundamentales del individuo (vivienda, educación, vestido, alimentación, etc.) que les garantice una existencia digna y útil para la sociedad. (el destacado no es del original) (Voto 5058-93).

Adicionalmente, la Sala Constitucional ha indicado que:

I. - El Estado moderno ha asumido una serie de responsabilidades en todos los ámbitos del desarrollo socio-económico, que implica un mayor dinamismo de su

actuar, de acuerdo con las necesidades de cada comunidad y frente a los diferentes problemas e inquietudes sociales de todos sus integrantes. **Con lo anterior aspira a ser a la vez que Estado de Derecho un Estado Social.** Ello significa un cambio, una ampliación del poder en beneficio de la igualdad, sin perjuicio de la propiedad y de la libertad. Se trata entonces de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos. El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio-económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población. (el subrayado no es del original) (Voto 0550-95)

Se verá que este Estado Social de Derecho, promotor pero también ejecutor, para cumplir sus fines, paulatinamente, dio origen dentro del Poder Ejecutivo a una gran cantidad de entidades públicas diversas, creadas mediante Ley de la República, como se describe en la sección 3.2.3. Asimismo, en virtud que dichos fines implican resolver problemas multidimensionales y multicausales, es importante indagar en el marco institucional creado sobre la existencia de funciones, estructuras, mecanismos, espacios e instrumentos integradores que promuevan la coordinación interorganizacional, lo cual se hace a continuación.

3.2. El marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional

Como se mencionó, esta dimensión de análisis presenta los tres niveles de normas del marco institucional para generar coordinación interorganizacional: las normas constitucionales de gobierno, las normas legales de la administración pública costarricense y las normas legales específicas de las políticas de protección social no contributivas.

3.2.1. Normas constitucionales de gobierno

Estas normas se refieren a los principios y disposiciones que la Constitución Política establece en relación con las facultades ejecutivas (gobierno) y a la estructura y la

organización del Poder Ejecutivo¹ y por ende, regulan a todos los entes públicos de la administración central y descentralizada y al conjunto de las políticas públicas.

En relación con las facultades *ejecutivas*, el artículo 130 de la Constitución Política define que el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores. Entre los deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, el artículo 140 establece: 3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; 8) Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; 18) Darse el Reglamento para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes.

Además se establece que habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley, para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo y que se podrá encargar a un solo ministro dos o más carteras (artículo 141).

La Carta Magna crea un Consejo de Gobierno en el artículo 147, integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, y los Ministros, para ejercer entre otros, la función de “5) Resolver los demás negocios que le someta el Presidente de la República.”

De esta manera, el Presidente de la República y sus Ministros son los funcionarios con funciones ejecutivas de mayor jerarquía y el Consejo de Gobierno es el espacio constitucional de diálogo y decisión; en quienes está la responsabilidad del inicio y fomento de la coordinación interorganizacional para la implementación de las políticas públicas, ya que están obligados a ejecutar y cumplir las leyes, vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas y resolver los asuntos propios del gobierno.

¹ No se incluyen los otros Poderes del Estado porque estos no participan en la implementación de las políticas públicas objeto de estudio de la presente investigación.

Para las funciones ejecutivas, también se crearon las instituciones autónomas del Estado, las cuales, según el artículo 188, gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Para efectos de la coordinación interorganizacional es importante la interpretación de esta norma. La Sala Constitucional ha señalado que:

Las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República (Voto 3309-94).

Además, la Sala Constitucional agrega que la reforma al artículo 188 de la Constitución, realizada en el año 1968:

...hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general) (Voto 3309-94)

Es así como esta reforma constitucional faculta una acción más coordinada e integrada del Poder Ejecutivo, tanto en la formulación de las políticas en el marco del proceso de planificación nacional, como en la implementación de las mismas. Sin embargo, a pesar de esta norma constitucional y su jurisprudencia, en la práctica el tema de la autonomía sigue siendo una fuente de conflicto en la implementación de las políticas.

Sobre el particular, es importante tener presente que la reforma al numeral 188 constitucional no modificó el régimen jurídico de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), dado por el artículo 73 de la Constitución Política, que crea una institución autónoma para la administración y el gobierno de los seguros sociales. Esta facultad de

gobierno² significa una autonomía distinta y superior a la de la generalidad de entes autónomos establecida en el artículo 188 constitucional (Sala Constitucional, Resolución 6256-94). En esta generalidad se encuentra la autonomía del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), creado en el artículo 55 y encargado de la protección especial de la madre y del menor, con la colaboración de las otras instituciones del Estado.

Estos dos artículos -55 y 73- constituyen normativa constitucional propia del ámbito de la protección social en el país. Así, el marco constitucional crea, en materia de protección social, solamente al PANI y a la CCSS, las otras instituciones se crearon paulatinamente por medio de leyes específicas, como se expone en el apartado 3.2.3 sobre las normas legales específicas de las políticas de protección social no contributivas.

En la jurisprudencia constitucional se ha establecido que:

El Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración (artículo 140, inciso 8 de la Constitución Política) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2 CP.) (Sala Constitucional, Resolución 3089-98)

De acuerdo con los incisos 8 y 18 del artículo 140 de la Constitución, ya mencionados, el Poder Ejecutivo puede organizar su labor de gobierno mediante reglamentos, no solo para la ejecución de las leyes sino también para la coordinación interorganizacional y la

² La potestad de gobierno implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general (Sala Constitucional, Voto 3309-94).

implementación de las políticas públicas, lo cual hace por medio de decretos ejecutivos, según como se comenta en el punto siguiente.

3.2.2. Normas legales de la administración pública costarricense

Estas normas están en un nivel inferior a la Constitución Política, se refieren a las normas de rango legal que establecen la organización funcional de las instituciones, las formas de relación interorgánicas y los macroprocesos para llevar a cabo la gestión pública, en particular, la planificación, la presupuestación y la evaluación.

3.2.2.1. Organización funcional de las instituciones administrativas

La Ley General de la Administración Pública³ (LGAP) establece en el artículo 23 las carteras ministeriales del Poder Ejecutivo: Presidencia; Relaciones Exteriores y Culto; Gobernación y Policía; Justicia y Paz⁴; Seguridad Pública; Hacienda; Agricultura y Ganadería; Economía, Industria y Comercio⁵; Ambiente y Energía⁶; Obras Públicas y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Cultura, Juventud y Deportes⁷; Planificación Nacional y Política Económica; Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones⁸ y las demás que establezca la ley. Este artículo establece que la Ley indicará en detalle la competencia y organización de cada Ministerio.

³ Ley 6227 del 2 de mayo de 1978.

⁴ Así modificada su denominación por el artículo 2° de la Ley 8771 del 14 de setiembre de 2009.

⁵ Así reformado por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente y Energía, número 7152 del 5 de junio de 1990.

⁶ Así reformado por el artículo 6° de la Ley “Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología”, número 9046 del 25 de junio de 2012. El artículo 11 de la ley afectante modifica además la denominación del Ministerio en la forma vista.

⁷ Según el Dictamen C-023 del 31 de enero 2007, de la Procuraduría General de la República, este inciso se encuentra derogado parcialmente en forma tácita por la Ley 7800 que Crea el Instituto del Deporte y Recreación (Icoder) y su Régimen Jurídico, del 30 de abril de 1998, en lo que respecta a "Deportes", en este caso debe leerse "Cultura y Juventud".

⁸ Así adicionado por el artículo 104 de la Ley 7169 de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICIT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), del 26 de junio de 1990. Posteriormente, este mismo inciso fue reformado por el artículo 6° de la Ley 9046 de Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología”, del 25 de junio de 2012. El artículo 11 de la ley afectante modifica además la denominación del Ministerio en la forma vista.

Además, ese artículo indica que el Presidente de la República podrá recargar dos o más carteras en un solo Ministro o nombrar para desempeñarlas a los Vicepresidentes y también que puede designar Ministros de Gobierno sin Cartera. La Procuraduría General de la República ha aclarado que en Costa Rica el Ministro sin Cartera constituye un órgano político y no administrativo porque no existe una organización administrativa respecto de la cual el Ministro sea la cúspide. Agrega que como órgano político sí puede integrar el Consejo de Gobierno con voz y voto, pero que al no tener cartera no puede integrar el Poder Ejecutivo ni puede desempeñar las funciones atribuidas a ese Poder en el artículo 140 constitucional, ni las contempladas en el numeral 28 de la Ley General de la Administración Pública; y que tampoco tiene las obligaciones propias de los Ministros de Gobierno⁹.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 26 de la LGAP, el Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva, entre otros, *dirigir y coordinar* las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada (inciso b); convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Gobierno y dirigir sus deliberaciones (inciso f); y nombrar las comisiones auxiliares o de trabajo transitorias o permanentes que estime necesarias (inciso g).

Complementariamente, en el artículo 27 inciso 1) se indica que corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República, *dirigir y coordinar* la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.

Para implementar estos dos últimos artículos y con fundamento en el inciso 18 del artículo 140 constitucional, ya mencionado, cada gobierno decreta su organización sectorial, por lo que pueden haber cambios sustantivos entre un gobierno y otro que inhiban las articulaciones interinstitucionales de mediano y largo plazo. Por ejemplo, en la Administración Monge Álvarez (1982-1986), con el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN del 8 de enero de 1983 se había definido el ‘Sistema de Dirección y Planificación Sectorial’. Más recientemente, al inicio de la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se emitió el

⁹ Procuraduría General de la República. Dictamen C-095-94 del 9 de junio de 1994.

Decreto Ejecutivo 33151-MP del 8 de mayo de 2006 ‘Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo’, derogado luego por el Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN del 4 de junio de 2008¹⁰, el cual mantuvo el Reglamento Orgánico pero con algunas modificaciones. El gobierno Chinchilla Miranda (2010-2014) mantuvo este último decreto, pero le realizó varias reformas de acuerdo con su visión y requerimientos¹¹. Todas estas organizaciones han presentado variantes en la denominación y conformación de los sectores, en particular, en el sector que agrupa a los programas de protección social no contributivos, como se mostrará en la subsección 3.2.3, lo cual ha inhibido la integración y articulación de estos programas.

El Reglamento Orgánico que estuvo vigente en las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014), así como en la Solís Rivera (2014-2018), establece una agrupación de las diversas instituciones en sectores de actividad, cada uno bajo la rectoría de un Ministro. Para la gestión de cada sector se cuenta con las siguientes instancias: i) Secretaría Sectorial, como órgano asesor, coordinador y planificador dependiente de cada Ministro Rector; ii) Consejo Sectorial, como órgano de coordinación y consulta del Ministro Rector, en cuanto a los planes, programas y metas que le corresponde ejecutar según las políticas gubernamentales y el Plan Nacional de Desarrollo; integrado por el Ministro Rector, los jercas institucionales y el representante de la Secretaría Sectorial; y iii) Comités Sectoriales Regionales, integrados por funcionarios de las instituciones públicas de cada región.

3.2.2.2. Relaciones interorgánicas

La LGAP hace explícitas y define las relaciones interorgánicas, es decir, las que podrán existir entre los organismos públicos, entre las que se encuentran la dirección y la coordinación, facultades dadas al Presidente de la República, actuando solo y también en

¹⁰ Se derogó no solo el Decreto Ejecutivo 33151-MP sino también el 14184-PLAN.

¹¹ La última reforma fue mediante el Decreto Ejecutivo 38037 del 19 de noviembre de 2013.

conjunto con cada Ministro, en los artículos 26 inciso b y 27 inciso 1, ya comentados. De interés es la relación de dirección, que se define en el artículo 99 de la LGAP:

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.
2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.

Esta relación de dirección se amplía en el artículo 100 de esa ley:

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia. / 2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias. / 3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha analizado esta función de dirección política como una función de orientación de las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público, para mantener la necesaria unidad del Estado y ha establecido que ningún órgano distinto del Presidente de la República y del Poder Ejecutivo puede ejercer esta potestad¹², independientemente de quién sea el sujeto dirigido¹³.

Además, la PGR ha indicado que:

Así, puede decirse que la potestad de dirección, que lleva necesariamente también la de coordinación, es la facultad de orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos que conforman la administración central y descentralizada, para lograr la mejor satisfacción de los intereses y fines

¹² Opinión Jurídica OJ-001-2001 del 3 de enero de 2001.

¹³ Dictamen C-313-2001 del 14 de noviembre de 2001.

públicos, aprovechando eficientemente los recursos y bienes de cada uno, armonizando los esfuerzos y encaminando la acción a dichas metas, garantizando la unidad e integridad del Estado. A manera de comparación, puede decirse que el Poder Ejecutivo es el director de una gran orquesta que es el Estado, en donde la mezcla de sonidos e instrumentos da lugar a una armoniosa sinfonía. / En nuestro ordenamiento jurídico ese poder de dirección y coordinación se concreta, entre otros, a través de la "**directriz**", que consiste, precisamente, en un acto general, cuyo contenido es un conjunto de instrucciones o normas generales para el cumplimiento de fines públicos.¹⁴

En relación con las instituciones autónomas, la PGR estableció que la potestad de dirección y coordinación tiene su límite en el concepto de autonomía y se debe ejercer de tal modo que no se viole la autonomía del ente, así, se puede fijar el ámbito general de actuación de dichos entes, pero no determinar el ámbito singular de actuación de cada institución¹⁵.

En virtud de la potestad de dirección, se reconoce al Poder Ejecutivo la rectoría de determinados sectores de la actividad gubernamental y administrativa. Este es el caso de la salud, cuya rectoría corresponde al (la) Presidente de la República y Ministro (a) de Salud. La rectoría de un sector implica *“la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales”*¹⁶.

Por otra parte, a nivel local es importante considerar que el artículo 18 de la Ley 8801 del 28 de abril de 2010 creó los consejos cantonales de coordinación institucional, como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda

¹⁴ Dictamen C-322-2002 del 29 de noviembre de 2002.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Opiniones Jurídicas OJ-001-2001 del 3 de enero de 2001 y OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.

política pública con incidencia local. Los consejos son presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.

3.2.2.3. Macroprocesos de la gestión pública

Los macroprocesos instaurados en la gestión pública son aquellos que deben desarrollar todas las entidades públicas, es decir, son transversales a todas; entre ellos se encuentran, la planificación, la administración financiera, la presupuestación y la evaluación. En esta sección se expone sobre ellos para determinar si son o no mecanismos que coadyuvan a la coordinación interorganizacional.

El Sistema Nacional de Planificación se rige por la Ley de Planificación Nacional¹⁷. Este Sistema lo conforman: a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales; y c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

Los objetivos del Sistema son: a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país; b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado; y c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Las funciones del Sistema son: a) Hacer estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales; b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social; c)

¹⁷ Ley 5525 del 2 de mayo de 1974.

Participar en la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional; d) Tomar parte en las *labores de coordinación* de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política; y e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados de la ejecución de los planes, política y programas.

Por otra parte, la Ley de Planificación establece que la Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo (PND); que MIDEPLAN tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan y que para ello implantará las normas de asesoría, información y *coordinación* que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.

Es así como, se dispone en el país del Sistema de Planificación Nacional, creado como el medio para ejecutar el macroproceso de planificación de políticas y planes de desarrollo y las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política. Cabe observar que ejecutar las funciones del Sistema para cumplir sus fines, demanda un accionar articulado y coordinado entre las entidades públicas, acciones que inician con la formulación del PND. No obstante, en el caso de la CCSS, su autonomía de gobierno no está sujeta a la ley, por lo que, no le resulta aplicable lo dispuesto por la Ley de Planificación Nacional y puede considerarse contrario a esa autonomía de gobierno la pretensión de sujetarla al Plan Nacional de Desarrollo¹⁸.

Otros macroprocesos de la gestión pública son la administración financiera y la presupuestación vinculada a la planificación, con su correspondiente evaluación. La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP)¹⁹, tiene los fines de: a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia; b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público

¹⁸ Dictamen C-125-2003 de la Procuraduría General de la República del 6 de mayo de 2003.

¹⁹ Ley 8131 del 18 de setiembre de 2001.

nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión; y c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas que se regulan.

Es importante tener presente que se exceptúan de los alcances y la aplicación de la LAFRPP, a las universidades estatales, las municipalidades, la CCSS y los bancos públicos.²⁰

En el artículo 4 de la LAFRPP se establece la sujeción al Plan Nacional de Desarrollo (PND) de los presupuestos públicos. Se dicta que todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo y contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente. El artículo 4 concluye estipulando que el Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes. De acuerdo con el artículo 35 del Reglamento a la LAFRPP²¹, el objetivo de la programación presupuestaria es garantizar la asignación de los recursos a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para implementar el citado artículo 4, los lineamientos para la planificación, programación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público, que emiten cada año el Ministerio de Planificación y el de Hacienda, establecen que le corresponde a los (as) Ministros Rectores (as) brindar el dictamen y aval de que la programación anual de cada institución tiene concordancia con la programación establecida en la Matriz Anual de Planificación, Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI) de las acciones estratégicas del PND; y que las instituciones deben adjuntarlo al Plan Operativo Institucional (POI) cuando lo remiten para aprobación de la Dirección General de

²⁰ Los tres primeros únicamente deben cumplir los principios establecidos en el título II de la Ley, en materia de responsabilidades y proporcionar la información requerida por el Ministerio de Hacienda; y los bancos públicos deben cumplir el trámite de aprobación de sus presupuestos y lo ordenado en los artículos 57 y 94 y en el título X de la Ley.

²¹ Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN del 18 de abril de 2006.

Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General de la República.

No obstante, cabe aclarar que la declaración de concordancia de lo institucional con lo sectorial, no significa que las acciones estratégicas institucionales y sus metas contribuyan con el logro del objetivo sectorial del PND. Por ejemplo, en el PND 2011-2014 en el Sector Bienestar Social y Familia, la primera meta sectorial es *incorporar a 20.000 familias en condición de pobreza, riesgo y vulnerabilidad social cubiertas por los programas del IMAS a modalidades de atención no asistencialista, tales como: planes de promoción, ideas productivas, formación humana, capacitación y la transferencia condicionada manos a la obra* (según modificación realizada en el 2013). Esta meta sectorial tiene la acción estratégica “Programa de Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social”, pero también tiene las acciones estratégicas “Programa Avancemos rediseñado y fortalecido” cuyos beneficiarios son estudiantes de secundaria con una meta de 160.000 por año; y “Programa de generación de oportunidades de ingreso, empleo y capital social” cuyos beneficiarios son familias de asentamientos del Inder con una meta de 3.000 en el periodo 2011-2014. Estas dos últimas acciones estratégicas constituyen programas independientes que no contribuyen con la meta sectorial a la cual se vincularon en la MAPSESI, ya que la meta sectorial es específica para 20.000 familias cubiertas por los programas del IMAS, según reza su enunciado.²²

De acuerdo con Mideplan (2010a), el enfoque sectorial adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo parte de la definición de sectores para propiciar la coordinación y la conjunción

²² De forma similar ocurre con la cuarta meta sectorial “Al 2014, el 100% de las comunidades priorizadas ejecutan proyectos integrales de desarrollo local sostenible, que incluyen la participación ciudadana y la auditoría social, mediante la intervención articulada sectorial e interinstitucional”, a la cual se le vincula la acción estratégica “Implementación del Plan de Acción de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG) 2007-2017” cuya meta es 100% de implementación de la primera etapa del Plan de la PIEG, bajo la responsabilidad del Inamu; y también se le vincula la acción estratégica “Integración social de la población migrante, nacional y refugiada, en el marco de la política migratoria, a la sociedad costarricense.” Con la meta de “cinco (5) proyectos para la integración social funcionando” bajo la responsabilidad de la Dirección General de Migración y Extranjería. Es claro que esta cuarta meta sectorial se refiere a ejecución de proyectos de desarrollo local mientras que estas acciones estratégicas son implementar el plan para la igualdad y equidad de género e integrar a la población migrante a la sociedad, que son acciones más generales.

de esfuerzos entre las instituciones, con la finalidad de lograr los objetivos que persigue el Gobierno de la República. De acuerdo con este enfoque, los sectores deben definir políticas, metas y acciones estratégicas con desagregación regional. Las políticas sectoriales deben ser coherentes con las políticas nacionales y aportar para su cumplimiento; además, las metas sectoriales deben tener correspondencia con las políticas sectoriales y son el resultado esperado del accionar integral del sector, deben ser relevantes y estratégicas para el desarrollo nacional (Mideplan, 2010a).

Las acciones estratégicas sectoriales se definen como todo aquel programa o proyecto cuya ejecución ha sido considerada por la Presidencia de la República de importancia prioritaria por su impacto en el desarrollo nacional y sectorial. La formulación de las acciones estratégicas debe guiarse por el principio de la congruencia y correspondencia de cada uno de sus componentes, los cuales son: objetivos y metas del periodo, así las metas del período deben contribuir al logro del objetivo de la acción estratégica y esta a su vez, debe contribuir al logro de la meta sectorial, la cual a su vez, responde a la política sectorial. No obstante, se observa que bajo una meta sectorial se incluyen acciones estratégicas de instituciones que no contribuyen a su cumplimiento, pues se trata de programas permanentes de las instituciones que se quieren incluir en el PND y que por el enfoque sectorial se deben colocar bajo alguna meta sectorial (Mideplan, 2010a).

De lo anterior se concluye que si bien el Sistema Nacional de Planificación fue creado como el medio para ejecutar el macroproceso de planificación de políticas y planes de desarrollo y realizar las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y políticas, no se está utilizando con esos fines ya que la formulación de las metas sectoriales presenta la deficiencia de que las acciones estratégicas que se plantean no necesariamente llevarían a su cumplimiento, lo que muestra que para ejecutar una meta sectorial no necesariamente se realiza coordinación interorganizacional, pues cada institución puede enfocarse solo en la meta de la acción estratégica de la que figura como responsable.

En relación con el macroproceso de evaluación de los resultados de la gestión pública y la rendición de cuentas producto de ello, la LAFRPP establece que el Ministerio de Hacienda debe informar, entre otros, sobre la liquidación de ingresos y egresos del presupuesto nacional y el informe de resultados físicos de los programas ejecutados; y el Ministerio de Planificación sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país²³. Ambos ministerios deben remitir los informes a la Contraloría General de la República²⁴.

Por otra parte, corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación los presupuestos de los entes autónomos, las municipalidades y del resto de la Administración descentralizada y las empresas públicas; y analizar las liquidaciones de tales presupuestos²⁵, así como, ejercer el control de eficiencia mediante informes con las conclusiones y recomendaciones pertinentes, las prevenciones y las instrucciones y las órdenes procedentes²⁶.

Se debe considerar que el proceso de preparación del presupuesto es un proceso institucional, carece el país de procesos de presupuestación en el que concurren varias instituciones según sea requerido para ejecutar programas y proyectos públicos interinstitucionales. Así, estos programas no tienen un presupuesto y su financiamiento está consignado en presupuestos de diferentes instituciones, lo que dificulta su evaluación. Por lo anterior, el proceso de presupuestación del país constituye un obstáculo para la coordinación interorganizacional y además, si se presupuesta en forma individual institucional, la evaluación y la rendición de cuentas se realiza de esa manera.

²³ Artículo 52 de la LAFRPP.

²⁴ Adicionalmente, el artículo 56 de la LAFRPP establece que ambos ministerios deberán evaluar los resultados de la gestión institucional y que elaborarán y presentarán, a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, informes periódicos sobre los resultados de la evaluación realizada. No obstante, estos informes conjuntos entre los ministerios de Hacienda y de Planificación aún no se elaboran.

²⁵ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, número 7428 del 7 de setiembre de 1994, artículos 18 y 19.

²⁶ *Ibid*, artículo 17.

Finalmente, como se indicó, pese a que MIDEPLAN mediante el proceso de formulación sectorial del PND tiene el instrumento para procurar una gestión articulada y coordinada entre las instituciones que concurren en un mismo sector, no siempre se logra y por ende, los informes de evaluación del PND no brindan información sobre la coordinación interorganizacional en el nivel de cumplimiento de las metas sectoriales que se reporta.

3.2.3. Normas legales específicas de las políticas de protección social no contributivas

En esta sección se expone sobre las normas de rango legal que han configurado las políticas de protección social no contributivas en el país. Se trata sobre las instituciones creadas para implementar las políticas, estructuras y mecanismos de coordinación de las políticas, las fuentes de financiamiento, la rectoría política de estas políticas y un instrumento de gestión sectorial: ‘el sistema único de información de población objetivo y beneficiaria’.

3.2.3.1. Instituciones creadas para implementar las políticas

La institucionalidad costarricense en materia social se ha ido construyendo a lo largo de la historia, a manera de proceso en continua construcción y evolución. A continuación se expone de forma cronológica cómo se fue configurando esa institucionalidad pública, tanto para proveer los servicios de salud y de educación a toda la población, como para brindar protección social a la población en condición de pobreza y vulnerabilidad. En esta reseña se incluyen instituciones de educación y salud, por su impacto en la reducción de la desigualdad y la pobreza y porque ellas en un momento posterior de su surgimiento, diseñaron e iniciaron la ejecución de programas selectivos de protección social, como complemento de sus programas universales.

Quizás, la institución de servicio público más antigua de Costa Rica es la Junta de Protección Social (JPS), la cual tuvo sus orígenes en 1845 cuando se creó la Junta de Caridad

de San José²⁷, con la misión de establecer el Hospital San Juan de Dios y el Cementerio General. Otras juntas similares y otros hospitales fueron fundados en diversos lugares del país.

En el ámbito educativo en 1814 se fundó la Casa de Enseñanza de Santo Tomás, convertida –a partir de 1843– en la Universidad de Santo Tomás, clausurada luego de 45 años de funcionamiento (Universidad de Costa Rica, 2014). Por otra parte, el proceso de universalización de la educación primaria adquirió fuerza a partir de los años 1885 a 1889, mediante reformas para crear un sistema de educación nacional, que incluyeron la Ley Fundamental de Instrucción y la Ley General de Educación Común (Seligson, Martínez y Trejos, 2011).

En el período 1870-1930, de acuerdo con De la Cruz (2005), las principales instituciones que el Estado impulsó para enfrentar la pobreza, en sus diversas manifestaciones, fueron políticas de asistencia social, en particular: lazaretos y hospitales para problemas de salud, cárceles, asilos y hospicios, juntas de caridad para atender los excluidos social y económicamente; y además impulsó leyes de beneficencia pública, salud pública, control de enfermedades y de ampliación paulatina de la educación.

En efecto, en 1922 se creó la Subsecretaría de Higiene y Salud Pública dependiente de la Secretaría de Policía (Ministerio de Salud, 1977) y en 1927 la Secretaría de Salubridad Pública y Protección Social, que tomó las funciones de beneficencia. En 1928 se firmó la Ley 33²⁸ que creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social y la principal función que se le dio fue la preparación del proyecto del Código de Trabajo. Entre las normas laborales importantes aprobadas en los años treinta ocupa un primer lugar la Ley del Salario Mínimo²⁹ (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2014).

²⁷ El 11 de noviembre de 1936 se le cambia el nombre de Junta de Caridad de San José por el de Junta de Protección Social de San José (JPS), mediante el artículo 22 del Decreto 19. El 17 de febrero de 2009 su nombre cambia a Junta de Protección Social, por medio de la Ley 8718.

²⁸ Esta ley es del 2 de julio de 1928.

²⁹ Esta ley es del 14 de noviembre de 1933.

En el ámbito de la protección específica de la niñez, la institucionalidad inicia en 1930 con la promulgación de la Ley 39³⁰ que crea el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), como dependencia de la Secretaría de Previsión Social. Se aprobó el Código de la Infancia en 1932 para regular las situaciones jurídico-sociales que afectan a la niñez. En 1949, producto de la Asamblea Nacional Constituyente, el PANI quedó establecido en el artículo 55 del capítulo de las Garantías Sociales de la Constitución Política de la República de Costa Rica, como una institución autónoma para la protección especial de la madre y del menor, contando con la colaboración de las otras instituciones del Estado (Patronato Nacional de la Infancia, 2014).

En los años cuarenta del siglo pasado, se inició en el país la institucionalización de una política social más decidida, mediante reformas en la educación superior, en la seguridad social y en el ámbito laboral. Sobre el legado de la Universidad de Santo Tomás, en 1940 se creó la Universidad de Costa Rica, mediante Ley de la República 362³¹. En 1941 mediante la Ley 17 se creó la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la cual, como se mencionó en la sección 3.2.1, en 1949 se estableció en el artículo 73 de la Constitución Política como un órgano constitucional autónomo para la administración y el gobierno de los seguros sociales. Esta entidad paulatinamente llegó a incluir a todos los trabajadores del país, con los regímenes de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez y muerte. El Código de Trabajo se promulgó en 1943 y junto con él se consolidó la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, ya que el mismo Código le señaló las atribuciones y funciones esenciales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2014). En este período, en general se fortalecieron los programas universales en todo el territorio nacional, los cuales, posteriormente se acompañaron de programas específicos para superar la precariedad y marginalidad de importantes sectores de la población.

En 1950 se institucionaliza en el país la política de nutrición infantil impulsada por el Ministerio de Salud, luego de que se identificara la desnutrición como un problema de salud

³⁰ Del 6 de agosto de 1930.

³¹ Del 26 de agosto de 1940.

de la niñez costarricense y en 1951 se creó el Departamento de Nutrición en el Ministerio. No obstante, según Seligson *et al.* (2011) la preocupación del Estado en materia alimentaria y nutricional de los niños escolares data desde principios de siglo e indican que en 1927 se estableció que el Ministerio de Salud debía dar al Ministerio de Educación Pública (MEP) un aporte para el financiamiento de las cantinas escolares –precursoras de los comedores, el cual se fortaleció entre 1947 y 1950 con impuestos a la cerveza y a la producción de café (Universidad de Costa Rica, 2007).

En 1954 se fortalece la política de vivienda y desarrollo urbano a través de la creación de una entidad autónoma denominada Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)³², que asumió los grandes proyectos de vivienda para las familias de más escasos recursos.

En 1955 la Secretaría de Trabajo y Previsión Social fue transformada en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, mediante la Ley 1860³³; y en 1957 se fundó el Patronato Nacional de Ciegos (Panaci). En la década del sesenta también se crearon varias entidades públicas como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), el Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) y se promulgó la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad que creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).

En el ámbito de salud es importante indicar que en los años 70 se dieron transformaciones relevantes, como el impulso a la atención primaria, la universalización del seguro social y el traspaso a la CCSS de los hospitales a cargo del Ministerio de Salud y de las Juntas de Protección Social (Seligson *et al.*, 2011).

También a principios de los años 70 del siglo pasado se manifiesta en el país una preocupación por las personas que debido a diversas vicisitudes se encontraban en condición de pobreza extrema y se propone y aprueba la creación del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en 1971, financiado por la empresa privada y el Estado, con la finalidad de resolver

³² Ley 1788 del 24 de agosto de 1954.

³³ Del 21 de abril de 1955.

el problema de la pobreza extrema en el país. Bajo esta misma línea de pensamiento, en 1974 se promulgó la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que creó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) para financiar los programas de las entidades públicas, dirigidos a la población en condición de pobreza; y además en esa misma ley, se creó el Régimen No Contributivo de Pensiones bajo la administración de la CCSS. A raíz del financiamiento del Fodesaf, se da la consolidación del programa de comedores escolares del MEP y de todos aquellos que su principal fuente de financiamiento provenía de este fondo. Además, en los años setenta se crearon, la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai) y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) orientado a las personas con alguna discapacidad.

Posteriormente, la institucionalidad social continuó en aumento, por ejemplo, en la década de los ochenta se aumentaron los recursos financieros para la vivienda de interés social con la creación en 1986 del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y su Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi), financiado con recursos del presupuesto del Fodesaf.

En el decenio de los noventa del siglo XX y principios del siglo XXI se emitió legislación con el fin de profundizar y ampliar los derechos ciudadanos. La política de protección de la niñez y la adolescencia se fortaleció con la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, como marco jurídico mínimo para la protección integral de los derechos de las personas menores de edad³⁴. Además, se transformó el Centro Mujer y Familia, creado en 1986, en el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu)³⁵; se promulgó la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y se creó el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam)³⁶; se promulgó la Ley de la Persona Joven y se creó el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven (CNPJ)³⁷ sobre la base del Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ) creado en 1966. Con estas decisiones legislativas, se

³⁴ Ley 7739 del 6 de enero de 1998.

³⁵ Ley 7801 del 30 de abril de 1998.

³⁶ Ley 7935 del 25 de octubre de 1999.

³⁷ Ley 8261 del 2 de mayo de 2002.

configura y fortalece el marco legal de protección de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y personas adultas mayores.

3.2.3.2. Estructuras y mecanismos de coordinación de las políticas

Además de las entidades anteriores, existen otros órganos que constituyen estructuras y mecanismos para coordinar diferentes instituciones con el fin de formular políticas y procurar que estas instituciones se articulen alrededor de algún grupo específico de la población. Estos órganos generalmente aglutinan representantes de diversos ministerios e instituciones descentralizadas, en varios casos el representante debe ser el jerarca superior y generalmente, no son órganos que se constituyen para ejecutar programas para la población.

A continuación se expone sobre varios de estos órganos, sin pretender abarcar la totalidad de los existentes. Se van a describir el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (CONI), el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CNPJ). Además, en el 2006 se crearon el Consejo Nacional de Apoyo a las Familias (CONADAF) y la Red Interinstitucional de Apoyo a las Familias (RIAF)³⁸, los cuales nunca han operado en la práctica.

El CNREE fue creado en 1973³⁹ y está integrado por un delegado y un suplente de: Minsa, MEP, MTSS, CCSS, INS, INA, IMAS, Asociación Industrias de Buena Voluntad de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Colegio de Trabajadores Sociales, Asociaciones de Padres de Familia de niños excepcionales legalmente constituidos y la empresa privada. Este Consejo tiene como funciones principales: servir de instrumento coordinador y asesor entre las organizaciones públicas y privadas que se ocupen de la rehabilitación y la educación

³⁸ Decreto Ejecutivo 33123 del 7 de marzo de 2006.

³⁹ Ley 5347 del 3 de setiembre de 1973.

especial; coordinar un plan nacional de rehabilitación y educación especial que integre sus programas y servicios con los planes específicos de salud, educación y trabajo, evitando duplicaciones y utilizando los recursos económicos y humanos disponibles; fomentar oportunidades de empleo para los disminuidos físicos o mentales; motivar, sensibilizar e informar acerca de los problemas, necesidades y tratamiento de la población que requiere rehabilitación y educación especial; y gestionar en coordinación con los ministerios respectivos la provisión anual de los fondos necesarios para la atención debida de los programas de rehabilitación y educación especial.

El CNNA se creó en 1998 en el marco de la creación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia⁴⁰, está adscrito al Poder Ejecutivo, como espacio de deliberación, concertación y coordinación entre ese Poder, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia y tiene como competencia asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de las personas menores de edad. El CNNA está integrado por un representante de los siguientes ministerios: Educación, Salud, Cultura, Juventud y Deportes, Trabajo y Seguridad Social, Justicia y Gracia, Seguridad Pública y Planificación Nacional; un representante de las siguientes instituciones: PANI, IMAS, CCSS, INA, Inamu y Conare; un representante de las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales, dedicadas a la atención, asistencia, promoción y defensa de los derechos de las personas menores de edad; un representante de las cámaras empresariales y un representante de las organizaciones laborales. Este Consejo cuenta con una Secretaría Técnica^{41 42}.

Por su parte, la CONI creada en 1998⁴³, es adscrita al IMAS como órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental; la integran los Presidentes Ejecutivos del IMAS y del INA, el Ministro o Viceministro de Trabajo, un representante de

⁴⁰ Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia, del 6 de enero de 1998.

⁴¹ Artículos 170 y 172 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

⁴² A nivel local se crearon las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia como órganos de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia (artículos 179 y 180 Ley 7739).

⁴³ Ley 7769 Atención de las mujeres en condiciones de pobreza, del 24 de abril de 1998.

la Junta Directiva del Inamu y un representante del Presidente de la República y tiene las funciones de, entre otras, definir las políticas y los programas para atender a las mujeres en condiciones de pobreza, con prioridad a las jefas de hogar; dar seguimiento a las acciones interinstitucionales; evaluar el impacto del programa y divulgar sus resultados; y definir los procedimientos y mecanismos para seleccionar a las mujeres participantes.

El CIAMA se creó en 1997⁴⁴ como órgano de desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Salud, con personalidad jurídica instrumental. Este Consejo tiene los fines, entre otros, de promover programas preventivos, educativos y de capacitación sobre las implicaciones del embarazo en la adolescencia; así como, coordinar, apoyar, asesorar y contribuir al mejoramiento de los programas y las acciones de las organizaciones, públicas y privadas, en favor de las madres adolescentes. El Consejo está integrado por una persona representante de los siguientes ministerios o instituciones: Minsa, Inamu, PANI, CCSS, MTSS, IMAS, INA, CNPJ; una representante de las ONG's que dirijan programas de madres adolescentes y una madre adolescente representante de la población beneficiaria de los programas de atención contemplados en la Ley 7735.

El Conapam se creó en 1999, como órgano de desconcentración máxima, adscrito a la Presidencia de la República y su órgano máximo es la Junta Rectora integrada por el Presidente de la República o su representante, quien preside; por los ministros o viceministros de: Salud, Educación y Trabajo y Seguridad Social; por los presidentes ejecutivos de: JPS, IMAS y CCSS; y por un representante de: las universidades estatales, la Asociación Gerontológica Costarricense, las asociaciones de pensionados y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano. Entre sus funciones se encuentran: formular las políticas y los planes nacionales en materia de envejecimiento; conocer las evaluaciones anuales de los programas, proyectos y servicios dirigidos a las PAM; fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las PAM; participar, dentro del ámbito de su competencia, en los procesos de acreditación de las organizaciones privadas; impulsar la investigación en las áreas relacionadas con

⁴⁴ Ley 7735 Ley General de Protección a la Madre Adolescente del 19 de diciembre de 1997.

el envejecimiento; velar por el cumplimiento de declaraciones, convenios, leyes, reglamentos y demás disposiciones conexas, sobre los derechos de las PAM; y coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores; entre otras.

El CNPJ se creó en el 2002⁴⁵ como un órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, rector de las políticas públicas para la persona joven. Sus principales funciones son: coordinar con todas las instituciones públicas la ejecución de los objetivos de la Ley, el deber del Estado de garantizarles a las personas jóvenes las condiciones óptimas de salud, trabajo, educación y desarrollo integral, así como de las políticas públicas elaboradas para las personas jóvenes; apoyar e incentivar la participación de las personas jóvenes en la formulación y aplicación de las políticas que las afecten; promover la investigación sobre temas y problemática de las personas jóvenes; impulsar la atención integral e interinstitucional de las personas jóvenes por parte de las entidades públicas y privadas y garantizar el funcionamiento adecuado de los programas y servicios destinados a esta población. El Consejo está dirigido por una Junta Directiva integrada por: el Viceministro de la Juventud, el Ministro o Viceministro de Educación, Presidencia, Trabajo y Seguridad Social, Salud, de la Condición de la Mujer o su representante y tres miembros de la Red Nacional Consultiva de la Persona Joven.

El desarrollo de este punto y el anterior permiten tener un panorama amplio sobre la institucionalidad que se fue creando en el país en el ámbito de la protección social no contributiva, la cual es el instrumental con que cuenta el Estado para ejercer las funciones constitucionalmente asignadas, que fueron descritas en la sección 3.1 y que se refieren a los deberes y atribuciones de carácter social propias del Estado Social de Derecho que es Costa Rica. En la tabla 2 del anexo 1 se realizó un trabajo de delimitación de los programas de cada institución incluida en la figura 1 del capítulo I, que arrojó un total de 26 instituciones y 44 programas de protección social no contributivos en Costa Rica, lo que muestra la amplitud y diversidad del sector.

⁴⁵ Ley 8261 del 2 de mayo de 2002.

3.2.3.3. Fuentes de financiamiento de las políticas

En ese marco institucional también se establecieron las fuentes de financiamiento de las entidades creadas, las que a la fecha suman un total de 13:

1. Impuesto sobre las ventas (ley 6914 y ley 5662)
2. Impuesto sobre la renta (leyes 7648 y 3859)
3. Impuesto a los licores y cigarrillos (ley 7972)
4. Impuesto a moteles, hoteles sin registro, casas de alojamiento ocasional, salas de masaje, "night clubs" con servicio de habitación y similares” (ley 8343)
5. Explotación de puestos libres de derechos en los puertos, fronteras y aeropuertos internacionales (ley 4760)
6. Impuesto sobre las multas por infracciones a la Ley de Tránsito (ley 7648)
7. Contribuciones Sociales o impuesto sobre las planillas⁴⁶ (leyes 4760 y 5662)
8. Utilidad neta que genera la Junta de Protección Social con la venta de los diferentes tipos de lotería (leyes 8718 y 8261)
9. Impuesto de consumo a cigarrillos, bebidas carbonatadas, bebidas alcohólicas, cervezas y vinos, nacionales y extranjeros (ley 5792)
10. Timbre agrario (ley 5792)
11. Impuesto del 1% sobre el valor aduanero de las mercancías importadas (ley 6879)
12. Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda (ley 8683)
13. Ingresos corrientes del Presupuesto Nacional de la República

Estas fuentes de recursos financian a 21 instituciones públicas⁴⁷ que tienen programas de protección social no contributivos y también a algunos programas del ámbito de la salud,

⁴⁶ Se trata de los porcentajes sobre el monto de las planillas establecidos por la legislación a favor del Fodesaf y del IMAS, por lo que se excluyen los porcentajes a favor del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), así como las contribuciones para el seguro de salud y de pensiones que administra la CCSS.

⁴⁷ Tomando a las municipalidades como una entidad.

según como se muestra en las tablas 3, 4 y 5 del anexo 1. Con estos recursos también se financian una amplia gama de organizaciones de naturaleza privada, principalmente a través de la Junta de Protección Social (ver tabla 4 del anexo 1). Cabe aclarar que del impuesto sobre las ventas y del recargo sobre las planillas se financia el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), cuya función es distribuir los recursos entre instituciones que ejecutan programas, como se muestra en la tabla 5 del anexo 1.

3.2.3.4. Dirección política y coordinación de las políticas

El conjunto de programas orientados a la protección social de los grupos en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social requieren de un órgano director y coordinador que defina las políticas sectoriales y los planes, que orientarán las acciones públicas que cada uno está llamado a desempeñar según sus competencias, para mantener la unidad de la acción estatal en el sector. Es lo que se ha llamado la *rectoría política*.

Cabe recordar que la función de dirigir y coordinar cada sector de gobierno está establecida en los artículos 26 inciso b) y 27 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que indican que le corresponde al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, el Presidente de la República junto con el Ministro del Ramo. Dirigir es ordenar la actividad de los órganos públicos, no los actos, estableciendo las metas y los tipos de medios para cumplirlas, mediante la emisión de directrices cuyo cumplimiento debe el Director vigilar; y también es coordinar al dirigido con otros (artículos 99 y 100 de la LGAP).

En las dos pasadas administraciones de gobierno y en la actual, el Poder Ejecutivo se organizó por sectores de actividad cada uno con su ministro rector, en concordancia con la LGAP. Para el período 2006- 2010 se definió el Sector Social y Lucha contra la Pobreza bajo la rectoría en un inicio del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos y posteriormente de la Ministra de Salud. Para el período 2010-2014 se creó el Sector Bienestar Social y Familia bajo la rectoría del Ministro de Bienestar Social y Familia, ministro sin cartera. Finalmente, para el lapso 2014-2018 el sector se denomina Desarrollo

Humano e Inclusión Social bajo la rectoría de dos ministros, el de Trabajo y Seguridad Social que tiene su cartera, en coordinación con el Presidente Ejecutivo del IMAS con rango de Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social, que es sin cartera⁴⁸.

Es importante recordar que en los años ochenta del siglo pasado, en el marco del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial impulsado por MIDEPLAN⁴⁹, se había conformado el *Sector Trabajo y Seguridad Social* bajo la rectoría del Ministro de Trabajo y Seguridad Social⁵⁰. No obstante, en los períodos posteriores a 1986 los gobiernos no se organizaron bajo la figura del Poder Ejecutivo rector de cada sector, para la definición y ejecución de las políticas sectoriales. La figura que se estuvo utilizando fueron consejos sociales integrados por los ministros y jefes de las instituciones descentralizadas del sector social, por lo general, presididos por un o una Vicepresidente de la República (Piszk y Barahona, 2003). El sector social implica la participación de los ministerios de Educación, Salud Pública, Trabajo y Seguridad Social, Cultura y Juventud y Vivienda y Asentamientos Humanos y de los jefes de las instituciones de esos sectores; razón por la cual, los consejos sociales tienen más integrantes que lo que sería un sector específico de protección social, o de educación, o salud, por ejemplo. En la tabla 7 se presenta un resumen de los órganos que se conformaron en el período 1986-2006.

La CGR (2009b) determinó que en las Administraciones del período 1998-2006, los órganos designados como rectores no ostentaban la facultad legal de dirección política y coordinación, ya que fueron un ente descentralizado, una dependencia de un ministerio y órganos colegiados de ministros y jefes y como se ha explicado esa facultad corresponde exclusivamente al Presidente de la República junto con el Ministro de cada sector. Además indicó la CGR, que en el Consejo Social del 2002-2006 participaban con voz y voto los jefes de los entes descentralizados, cuando éstos debían ser dirigidos y coordinados por

⁴⁸ Directriz 006 del Presidente de la República y de la Ministra de Planificación Nacional. Directriz general para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, La Gaceta 134, 14 de julio de 2014.

⁴⁹ El Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial se estableció por medio del Decreto Ejecutivo 14184-PLAN del 8 de enero de 1983.

⁵⁰ Decreto Ejecutivo 14312-TSS-PLAN del 9 de febrero de 1983 *‘Establece Sector de Trabajo y Seguridad Social’*.

los Ministros de Gobierno; y que este Consejo no tuvo un mecanismo para hacer cumplir los acuerdos tomados en su seno, ya que sus integrantes cumplían dos roles conflictivos: como integrantes del Consejo eran tomadores de decisiones de política intersectorial e interinstitucional y como jefes eran los ejecutores de las acciones de su institución particular.

Tabla 7
Sector Social. Órganos de coordinación, período 1986-2006

Administración de Gobierno	Órgano
1986-1990	Gabinete Social
1990-1994	Consejo Social
1994-1998	Área Social de Gobierno con la Segunda Vice-Presidenta como Ministra rectora.
1998-2002	Consejo de Gobierno. Reuniones de ministros y jefes para dar seguimiento al Plan de Solidaridad. IMAS e IDA (actual Inder) coordinadores de la ejecución del Plan de Solidaridad ⁵¹ .
2002-2006	Consejo Social de Gobierno ⁵² , presidido por el Presidente de la República y en su ausencia por el Ministro Coordinador del Área Social o la Primera Vicepresidenta de la República.

Fuente: Elaboración propia con base en Piszcz y Barahona, 2003.

Del período 2006 en adelante, como se mencionó, son tres los gobiernos que retomaron la organización del Poder Ejecutivo en sectores dirigidos por ministros rectores (junto con el Presidente de la República), que es la figura establecida por la LGAP, con facultades de

⁵¹ Se les asignó la función de coordinación para la ejecución del Plan de Solidaridad. Los programas que integraban el Plan eran los programas selectivos de los Ministerios de Educación, Salud y Trabajo, y de entidades como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y Patronato Nacional de la Infancia (PANI).

⁵² Estaba constituido por el Presidente de la República, el Ministro coordinador del Área Social, el Coordinador del Área Económica, el Ministro de la Presidencia, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, los ministros y los presidentes ejecutivos de las entidades que conforman el Área Social de Gobierno y el Ministro de Hacienda.

dirección y coordinación de las políticas en cada ámbito de actividad gubernamental. Sobre el particular, la CGR (2009b) concluyó que es importante continuar con el ejercicio de la rectoría política por parte del Poder Ejecutivo en cada sector, con la debida y necesaria articulación entre los sectores que corresponde al Presidente de la República.

Sin embargo, en el sector donde se han incluido los programas de protección social no contributivos, se ha cambiado entre un gobierno y otro, no solo el nombre sino también la conformación. En el período 2006-2010 el Sector estuvo conformado por entes, órganos y programas con funciones en materia de vivienda y urbanismo, pensiones, fomento cooperativo y municipal y protección social no contributiva; un total de 37 órganos entre instituciones enteras, direcciones, consejos y comisiones. En el período 2010-2014 se incluyeron diez instituciones de protección social: IMAS, PANI, Dinadeco, Inamu, JPS, Conai, Conapam, CNPJ, CNREE, Inder; y también los programas que financia el Fodesaf, varios de ellos pertenecen a las instituciones incluidas. En el período 2014-2018 se incluyeron once instituciones: MTSS, IMAS, PANI, CCSS, Dinadeco, Inamu, JPS, Conai, Conapam, CNREE y Judesur.

Además, los sectores que incluyeron la protección social no contributiva, no solo cambiaron de nombre e integrantes, sino que cambiaron de ramo del Ministro al que se asigna la rectoría e incluso se nombraron ministros sin cartera. Ejemplo del cambio de ramo del Ministro en una misma Administración de gobierno fue en el período 2006-2010 que se cambió de Vivienda a Salud⁵³. Es claro que los ministros y los jefes de las instituciones descentralizadas deben cambiar cada cuatro años, pero por lo menos, los funcionarios de nivel técnico-profesional podrían mantenerse en la Secretaría Sectorial, como apoyo del nuevo ministro rector, para así configurar un equipo de trabajo que guarde, acumule y evolucione el conocimiento y la experiencia con el paso del tiempo. Sobre el particular, la

⁵³ La primera meta sectorial del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010 estaba dirigida a “*Diseñar y establecer un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos*”, razón por la cual, la Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza conceptualizó y elaboró un proyecto de Ley para crear el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Social, el cual se presentó al despacho del Ministro de la Presidencia el 15 de febrero del 2008. Sin embargo, al asumir la rectoría de este Sector, la Ministra de Salud, reformuló la meta del PND para “crear el Ministerio de Salud y Desarrollo Social”, la cual tampoco se cumplió al terminar esa Administración.

CGR (2009b) concluyó que se deben consolidar las secretarías sectoriales, mediante la dotación de personal calificado, recursos materiales y adecuados sistemas de información y de evaluación, por constituir los órganos de apoyo técnico de las rectorías gubernativas y un mecanismo para capitalizar las lecciones aprendidas e imprimir visión de mediano y largo plazo a la planificación sectorial⁵⁴. La estabilidad de la Secretaría Sectorial se dificulta si cambian ampliamente y continuamente los integrantes del Sector y el ramo del Ministro que va a ejercer la Rectoría.

Otra situación es que el sector se define en términos de entidades públicas completas, en vez de incluir solamente los programas que intervienen en el campo que compete al Sector. Cabe recordar el marco conceptual de la sectorialización en Costa Rica, que fue desarrollado desde la antigua OFIPLAN en los años 70 del siglo pasado y que entiende al *Sector como el agrupamiento de instituciones y programas semejantes o complementarios, que concurren en un mismo campo de actividad pública* (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, 1978). El problema es que en el sector se han dejado por fuera instituciones que pertenecen a otro ámbito de política pública, pero que tienen programas de protección social no contributivos, de allí la importancia de que en el sector se incluyan también programas y no solo instituciones completas.

Por ejemplo, en el caso del actual Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social todas las instituciones que se incluyen tienen como actividad sustantiva la protección social, sin embargo, se omiten programas de instituciones de otros sectores cuya finalidad es la protección social, como los programas de equidad del MEP: comedores, transporte y becas escolares; el programa de nutrición y desarrollo infantil, que forma parte de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, y que es ejecutado por la Dirección Nacional de Cen-Cinai,

⁵⁴ La CGR (2009b: resumen ejecutivo) indicó que durante la Administración 2006-2010 “se realizaron esfuerzos para establecer la estructura orgánica de apoyo a la labor de rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza (SSLCP), pero con ciertas debilidades, ya que el cambio de los conceptos y enfoques a raíz del cambio de la rectoría del Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos a la Ministra de Salud, llevó al Gobierno a interrumpir y retrasar procesos orientados a la integración del Sector y a mejorar su eficacia y eficiencia, con el consiguiente efecto sobre los recursos de la Hacienda Pública.”

entidad desconcentrada del Ministerio de Salud y el Fondo de Subsidios para la Vivienda que ejecuta el Banhvi.

Es así como los programas de protección social no contributivos que procuran atender las manifestaciones y enfrentar las causas de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, han sido objeto de diferentes asignaciones de ministros rectores desde el año 2006, por lo cual, la organización sectorial definida no ha permitido que estos programas se coordinen y articulen de manera continua y sostenible, interrumpiendo los procesos que se inician y en los que se invierten recursos (tiempo, humanos y financieros).

Es importante recordar que al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se le establecen las funciones de: *dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos al trabajo y bienestar social, formular y dirigir la política nacional en el campo del bienestar social a fin de garantizar la efectividad de la legislación y de la asistencia al costarricense, su familia y la comunidad, organizar y administrar los servicios públicos de bienestar social y coordinar los esfuerzos públicos y particulares en el campo de bienestar social*, según los artículos 1 y 2 de su Ley de creación⁵⁵.

Cabe aclarar que estas funciones no las tiene ni el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, ni el Ministerio de Salud, cuyos ministros fueron rectores del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, según se indicó.

En el 2009 la Contraloría General de la República manifestó que la legislación nacional sobre la cartera ministerial que cubre el ámbito de los programas sociales selectivos es insuficiente, pues no contribuye a su visualización en la globalidad de las políticas públicas ni a su transversalización; además, que las competencias legales en el ámbito del bienestar social de la cartera de Trabajo y Seguridad Social, no abarcan los programas creados hacia finales de la década de los noventa, especializados en la promoción y defensa

⁵⁵ Ley 1860 del 21 de abril de 1955.

de los derechos de grupos sociales como los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores (CGR, 2009b).

No obstante, Meoño (2009) ha indicado que corresponde al Presidente con el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con la indispensable articulación con otros ministros vinculados, la dirección política unitaria e integral del amplio conjunto de enunciados legales e instituciones asociadas en materia de desarrollo social selectivo. En otros documentos, este autor ha sostenido esta tesis sobre la competencia del Ministro de Trabajo y Seguridad Social sobre los programas sociales orientados a superar la pobreza (Meoño, 2005, p. 73; 2006, p. 56; y 2007, p. 16).

Dado lo anterior, existen diferentes interpretaciones en el país sobre el ministro de gobierno, que en conjunto con el Presidente de la República, le corresponde la dirección y coordinación de los programas a los que se les asignaron responsabilidades ejecutivas en el campo de la protección social no contributiva. Incluso la CGR (2009b) concluyó sobre la importancia de conformar un ministerio específico en el ámbito del desarrollo social a cargo de las políticas hacia las poblaciones en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, con una clara especificación de su ámbito y funciones, las fuentes de financiamiento, sus mecanismos de gestión horizontal y sistemas de información, para que tenga capacidad de incidencia sobre la definición de las políticas de cada ramo o sector de gobierno; y evitar que los otros sectores y entidades tiendan a desentenderse de la atención de esas poblaciones y sus problemáticas.

Así se observa que la legislación actual asigna la función de dirigir y coordinar cada sector de gobierno al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, el Presidente de la República junto con el Ministro del Ramo; razón por la cual, los gobiernos de los últimos años se han organizado en sectores definidos según las funciones del Estado. Sin embargo, como se mencionó, el Ministro al que se le han asignado los programas de protección social no contributivos ha sido cambiante, así como también la conformación del sector. Por otra parte, hay que considerar que las políticas para la superación de la pobreza y la exclusión

social requieren la participación de varios de los sectores (y funciones) del Estado y la legislación nacional no establece a nivel de la dirección política superior, una estructura de dirección y coordinación intersectorial, más allá del Consejo de Gobierno. Si bien se cuenta con el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, cuya dimensión sectorial debe articularse con la dimensión nacional, no se cuenta con la estructura intersectorial que dirija y coordine la ejecución de las metas nacionales, y en la práctica su cumplimiento se desprende de la conjunción de las metas de los sectores.

3.2.3.5. Instrumento de gestión sectorial: Sistema único de información de población objetivo y beneficiaria

La legislación nacional en materia de protección social no contributiva regula también un sistema único de información de beneficiarios de los programas sociales selectivos. La primera disposición jurídica es el artículo 5 de la Ley 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, según reforma efectuada por la Ley 8783 del 13 de octubre de 2009, que establece la creación de un *centro de información de interés público*, ubicado donde lo determine la rectoría del sector social, el cual administrará una única base de datos de beneficiarios de los programas financiados por medio de ley o convenio con recursos del Fodesaf⁵⁶.

La segunda norma es la Ley 9137 del 30 de abril de 2013 que crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE) como un órgano de desconcentración máxima, adscrito al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con personalidad jurídica instrumental y un Consejo Rector integrado por el jerarca o un representante del IMAS, PANI, MEP, Minsa, CCSS, MIVAH, INA, MTSS y Mideplan. Además, son parte de este Sistema todas las instituciones del Estado que se dediquen a la ejecución de programas sociales y los beneficiarios son todas las personas que requieran los

⁵⁶ También se había emitido el Decreto Ejecutivo 35905-S, “Oficialización de la Política de Inclusión y Protección Social”, el 11 de marzo de 2010, el cual en sus artículos 24 al 27 crea el *Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos –SIGIPSS*, se norman sus componentes, el suministro de información y la gerencia y administración del sistema. Este decreto se encuentra vigente.

servicios, las asistencias, los subsidios o los auxilios económicos a cargo del Estado, para la atención de estados y situaciones de necesidad.

Una de las funciones del SINIRUBE es conformar una base de datos actualizada y de cobertura nacional de todas las personas en situaciones de pobreza o necesidad, así como de los beneficiarios que reciban recursos de programas sociales, independientemente de la institución que haya asignado el beneficio. Lo anterior significa que se trata de una base de datos de población objetivo y también de población beneficiaria. Otras funciones del Sistema son: efectuar una acción coordinada con las diversas instituciones que atienden programas destinados a erradicar la pobreza y realizar estudios que permitan identificar y establecer posibles beneficiarios de programas de asistencia social, de los sectores vulnerables de la población.

Para la implementación de las políticas de protección social una herramienta necesaria es un sistema único de información de población objetivo, ya que permite identificar, seleccionar, priorizar y diagnosticar los beneficiarios a los que se orientará la política, es decir, permite una acción proactiva del Estado, en vez de seleccionar los beneficiarios únicamente de entre las personas que presentan una solicitud o demanda de los servicios.

El calificativo de *único* pretende unificar los mecanismos que tienen cada uno de los programas públicos para seleccionar a sus beneficiarios, que hace que existan diferentes conceptos, criterios, requerimientos de información y procesos, en cada una de las instituciones; lo cual, desde la perspectiva de la política de protección social significa ineficiencia e imposibilidad de control y transparencia sobre quiénes son los beneficiarios y cómo fueron seleccionados. Si se aspira a dirigir y coordinar los programas de protección social no contributivos, desde el nivel político superior en la figura del Poder Ejecutivo del ramo-Presidente de la República y Ministro, es necesario implementar un sistema único de información de población objetivo y de población beneficiaria.

De acuerdo con Irrarázabal (2004) para lograr focalizar intervenciones sociales hacia los más pobres, se debe primeramente saber quiénes son pobres, donde están, cuáles son sus características y qué necesidades insatisfechas tienen; por lo tanto se requiere de un sistema que contenga esta información, para lo que se recurre a los sistemas únicos de información de beneficiarios. Una vez que las personas son seleccionadas y reciben prestaciones de diferentes instituciones, esta información se registra en el sistema, lo que permite saber a qué programas está accediendo, a cuáles no accede y si cumple los requisitos para ingresar a estos. Agrega Irrarázabal (2004) que, en ese entonces, por lo menos nueve países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Nicaragua), en el marco de implementación o consolidación de sus estrategias de protección social, habían tomado diversas iniciativas en torno a un sistema de este tipo.

Sobre el particular, CGR (2009b) ha indicado que:

se hace indispensable que se establezca un sistema único de información de población objetivo y beneficiaria para el uso por parte de los programas selectivos, con el fin de aprovechar economías de escala que reducen los costos de operación y aumentan la cobertura en el registro de la población objetivo; además de estandarizar los criterios de selección entre las distintas entidades públicas, posibilitar establecer un orden de prioridad entre las diferentes personas u hogares en función de sus necesidades y brindar mayor transparencia a los procesos de selección (p. 18).

Según se extrae de CGR (2011) los primeros esfuerzos en el país para establecer un sistema de información de beneficiarios iniciaron desde MIDEPLAN en el año 1990, y fue el IMAS quien inició el diseño y desarrollo del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) para sus programas, basado en el modelo chileno. Se agrega que en el año 2000 el IMAS introdujo mejoras y cambios estructurales al Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y al Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN), los cuales desde el 2004 operan en forma integrada para la gestión de los programas que ejecuta el IMAS.

En las administraciones de gobierno Rodríguez Echeverría (1998-2002) y Pacheco de la Espriella (2002-2006)⁵⁷ se propuso la política de extender el uso del SIPO del IMAS al resto de programas sociales selectivos del Estado. Sin embargo, según CGR (2006c) existían deficiencias en los procesos de identificación, selección y registro de los beneficiarios, filtraciones de los servicios públicos hacia población no meta, exceso de requisitos para los beneficiarios y obstáculos para validar la información presentada por éstos, que producía inequidad e ineficiencia en el uso de los recursos y concluyó que el Gobierno no tomó las medidas y acciones necesarias que aseguraran el uso de un sistema único de información y selección de beneficiarios en todas las instituciones que ejecutan programas selectivos, en particular, se indicó que existieron debilidades en la emisión de directrices a lo interno de cada una de las instituciones para promover su eficaz implementación y faltó una normativa más firme y decidida al respecto.

Por disposiciones de la CGR, las administraciones Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014) continuaron trabajando para diseñar e implementar un sistema único de información de población objetivo y de beneficiarios. En la primera de ellas se propuso desarrollar y se inició el diseño del Sistema de Información para la Gestión Integrada de los Programas Sociales Selectivos (SIGIPSS)⁵⁸ pero en la implementación se avanzó relativamente poco y en solo uno de los componentes -el Registro Único de Beneficiarios (RUB). Durante la segunda de ellas, se revisó y continuó el trabajo realizado por la anterior Administración en cuanto al RUB, primero en la Desaf y luego lo asumió el IMAS en coordinación con la Desaf; pero en materia de población objetivo se replanteó el sistema, respecto a la propuesta del SIGIPSS y se propuso la utilización del SIPO del IMAS como módulo principal, modificado y ampliado para extender su utilización (alimentación y consulta) a las instituciones del sector social.

⁵⁷ Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, como en el Plan para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas “Vida Nueva”, se estableció la transversalización del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO).

⁵⁸ En relación con el sistema de población objetivo, se conceptualizó el sistema, se identificaron las variables para caracterizar las condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión y se diseñó la ficha para la identificación y registro de la población objetivo.

En relación con el RUB, se puede consultar en la página web del IMAS y del Fodesaf, contiene información de los años 2012, 2013 y 2014 para los programas sociales más grandes en volumen de recursos y beneficiarios y para algunos otros programas pequeños. El proceso de implementación de la Ley 9137 está en marcha, el IMAS está conformando la estructura organizativa que establece la Ley y comunicando a los jefes del sector social que deben integrarse al Sistema.

Sin embargo, no se ha avanzado en que los programas de diferentes instituciones utilicen la información del SIPO para seleccionar a sus beneficiarios, en sustitución de sus propios formularios, criterios y fórmulas de calificación. A lo que más se ha llegado es a utilizar la información del SIPO como una fuente más de información en su proceso decisorio, pero su proceso continúa igual; también se ha avanzado en que otras instituciones, municipalidades, organizaciones y empresas privadas, apliquen la ficha de información que alimenta el SIPO. Más recientemente, con la crisis que vive el Fonabe por la acumulación de solicitudes de beca sin resolver, se está tomando la decisión de que estas becas se asignen utilizando el SIPO.

3.3. El marco institucional que promueve y el que obstaculiza la coordinación interorganizacional

De todo lo analizado en las secciones 3.1 y 3.2 se concluye que existen elementos característicos del marco institucional que promueven la coordinación interorganizacional pero que también hay aquellos que la obstaculizan e inhiben. En relación con los primeros se encuentran los mandatos constitucionales de Estado Social que tiene Costa Rica, para cuyo cumplimiento deben estar implicadas varias entidades públicas; la existencia del Poder Ejecutivo con facultades de dirección y coordinación de cada ramo de actividad gubernamental, con los instrumentos del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional Sectorial y la directriz presidencial-ministerial para fijar los objetivos y metas y ordenar y orientar la actividad de los entes públicos hacia una gestión integrada interinstitucional e intersectorial y la necesaria unidad del Estado.

Además de lo anterior, se cuenta con el Consejo de Gobierno como instancia de conjunción de los ministros y el Presidente de la República, con los Consejos Sectoriales, las Secretarías Sectoriales y los consejos cantonales de coordinación interinstitucional. También se cuenta con la sujeción de la autonomía de gobierno de las instituciones autónomas a la Ley, aunque con excepciones que se excluyen del proceso del Plan Nacional de Desarrollo y del alcance de la Ley de Administración Financiera. Adicionalmente, los consejos con representación interinstitucional como el CNREE, CNNA, CONI, CIAMA, Conapam y CNPJ, constituyen espacios para que las instituciones que participan de los mismos coordinen para buscar proveer un servicio integral a su grupo beneficiario específico, con el reto de lograr que cada institución cumpla con lo que le corresponde.

Por otra parte, se encuentran los elementos que dificultan e inhiben la coordinación interorganizacional, entre los que cabe mencionar la ausencia de un proceso de planificación-presupuestación-evaluación para proyectos interinstitucionales y sus respectivos instrumentos, vinculados a los procesos institucionales que dirigen los ministerios de Hacienda y Planificación. Además, la renuencia en la práctica, en ocasiones no explícita, de algunos entes públicos autónomos para trabajar bajo la dirección y coordinación de ministros rectores.

En los programas de protección social no contributivos, en particular, se ha dificultado e inhibido la coordinación interorganizacional por la cantidad de entes y programas, cada uno con su orientación específica en servicios y población objetivo y sus propios mecanismos de financiamiento; la ausencia por muchos años de un ministro rector y desde el 2006 al 2014 por la inestabilidad en la conformación del sector, en la cartera del ministro que ejerce la rectoría y en la secretaría sectorial; y la inexistencia de instrumentos integradores como el sistema único de identificación de beneficiarios, además del ya mencionado instrumento de planificación-presupuestación-evaluación interinstitucional.

Capítulo IV

Los actores públicos y los procesos de coordinación interorganizacional en los programas objeto de estudio

En este capítulo se desarrolla la segunda y la tercera dimensión de análisis de esta investigación, referidas a *los actores públicos* que implementan los programas de estudio y a *los procesos de coordinación interorganizacional* que realizan los actores públicos en la ejecución de dichos programas, respectivamente.

En la presente investigación las actoras son las instituciones públicas que participan en la ejecución del programa social, definición que corresponde con el concepto propuesto por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), según el cual, el actor puede ser un individuo, una oficina, una sección de la administración, una empresa privada, una asociación, un sindicato o un grupo social, que se presenten y actúen con homogeneidad interna respecto a valores, intereses y objetivos. Las instituciones públicas son las actoras en cada programa social objeto de estudio, representadas por los funcionarios que trabajan directamente en dicho programa.

El análisis que se realiza en este capítulo permite tener respuestas a las subpreguntas 2 a 5 de la investigación, presentadas en el punto 1.4 del capítulo I y que cabe recordar:

2. ¿Cuáles son los actores que participan en la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica en los casos de estudio seleccionados? y ¿Cuáles son sus roles, intereses y recursos?
3. ¿Cuáles son los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores en la ejecución de los casos de estudio y qué niveles se identifican?
4. ¿Qué factores explican los niveles que adopta la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, en los casos de estudio seleccionados?

5. ¿En qué casos se realiza la coordinación interorganizacional en búsqueda de la atención integral de la población en condición de pobreza?

Es importante indicar que los contenidos relativos a la subpregunta 6 referida al modelo analítico y la tipología que permiten caracterizar la coordinación interorganizacional, se exponen en el apartado de conclusiones, cuando se aborda el primer objetivo específico de la investigación.

Para obtener la información que sustenta los resultados que se exponen en este capítulo, se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas individuales a los funcionarios del nivel central de las instituciones que participan en los ocho programas estudiados; y se analizaron documentos, como planes, convenios, protocolos e informes, que fueron suministrados por los entrevistados. También se realizó una entrevista semiestructurada a profundidad al Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS de la Administración 2010-2014, debido a su participación en la formulación de las metas sectoriales y acciones estratégicas del PND 2011-2014 y en la conceptualización y puesta en ejecución de tres de los casos de estudio¹. Asimismo, se realizó otra entrevista a la Ex Viceministra de Desarrollo Social del período 2006-2008, por las mismas razones y por la puesta en marcha del programa Avancemos. En total fueron 19 entrevistas semiestructuradas.

Adicionalmente, se realizó una consulta por correo electrónico a las 10 Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) del IMAS, sobre los programas Avanzamos Mujeres, Avancemos y Atención Integral a Familias y se solicitó una respuesta por ARDS para cada programa, es decir, un potencial de 30 respuestas. Se obtuvo respuesta de siete ARDS y un total de 20 formularios llenos por funcionarios del nivel regional y local del IMAS.

¹ Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores y Programa de Atención Integral a Familias.

Finalmente, se consultó por correo electrónico a organizaciones de bienestar social que administran redes comunitarias de cuidado de la persona adulta mayor y se tuvo respuesta de tres redes.

Todos los instrumentos de recolección de información se incluyen en el anexo 2 de este documento y en el anexo 3 se incluye el listado de las personas entrevistadas.

La metodología empleada para sistematizar la información fue la elaboración de una síntesis para cada programa de estudio integrando y contrastando las entrevistas personales, las consultas por correo electrónico, la información de los documentos pertinentes y la normativa de cada programa.

Este capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera sección se realiza el análisis sobre los actores públicos que implementan los programas objeto de estudio; en la segunda sección se analizan las variables y atributos de los procesos de coordinación interorganizacional en cada uno de los programas estudiados; en la tercera sección se muestran los resultados sobre las variables explicativas de los niveles de coordinación interorganizacional de los programas y en la cuarta sección se presenta un análisis de la coordinación interorganizacional en los programas cuya naturaleza es de atención integral.

4.1. Los actores públicos que implementan los programas objeto de estudio

Cabe recordar que los actores son las instituciones públicas que participan en la ejecución de los programas sociales estudiados, representadas por los funcionarios que trabajan directamente en cada programa.

El análisis que se realiza permite tener respuesta a la subpregunta 2 de la investigación: *¿Cuáles son los actores que participan en la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica en los casos de estudio seleccionados? y ¿Cuáles son sus roles, intereses y recursos?*

En esta sección se presenta un análisis de las características de los actores principales, definidos por tener un rol sustantivo en el suministro de los bienes y servicios de cada programa. En la caracterización se incluyen las tres variables para el estudio de la dimensión 2 referida a los actores, propuestas en la tabla 1 de la sección 1.6. Estas variables son: *rol desempeñado (financiador / director-regulador / coordinador / ejecutor)*, *intereses en torno al programa que ejecutan y recursos de que disponen (políticos, económicos, administrativos e ideológicos)*.

Para efectos de la presente caracterización, el rol desempeñado se tomó de la normativa que regula la participación de las instituciones ejecutoras en los programas; y los intereses que tienen y los recursos de que disponen, se consultaron en la entrevista semiestructurada a los funcionarios de las principales instituciones que participan en los programas.

En relación con las definiciones de los recursos con que cuentan los actores, se consideran las propuestas por Repetto (2005). Los *recursos políticos* se refieren al apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar; los *recursos económicos* consisten en tener presupuesto o dinero para incidir en la agenda gubernamental; los *recursos administrativos* comprenden tener mandato legal, organización, información, experticia técnica, capacidad para descifrar el contexto; y finalmente, los *recursos ideológicos* se refieren a las ideas, valores, prestigio moral y concepciones del mundo.

A continuación se analiza dicha información.

4.1.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores

Como se muestra en la tabla 8, en cuanto al rol que desempeñan las instituciones públicas que ejecutan las transferencias monetarias, dos tienen funciones de autorizar el

funcionamiento y realizar supervisión técnica, el IMAS otorga el carácter de bienestar social y el PANI otorga la acreditación de organización dedicada a la atención de personas menores de edad, si cumplen con los requerimientos técnicos establecidos. Este rol puede ser considerado de ´regulador´. Aunado a ello, las cuatro instituciones están facultadas para otorgar recursos económicos a las organizaciones de bienestar social (OBS), por lo que las cuatro instituciones cumplen el rol de ´financiadora´ de los servicios, mientras que las OBS son ´ejecutoras´.

En relación con los intereses, dos instituciones señalan que les interesa que las PAM y las PME tengan una atención integral para mejorar su calidad de vida; y otras dos instituciones mencionan el fortalecimiento de la capacidad de gestión de estas organizaciones y contribuir con su mantenimiento, para que mejoren la calidad de sus programas. Por lo tanto, los intereses de las cuatro instituciones son coincidentes.

Sobre los recursos las instituciones indican que en general los tienen todos con algunas excepciones en cuanto a falta de recurso humano y presupuesto; adicionalmente el Conapam señala problemas en su infraestructura y el IMAS falta de apoyo político de las autoridades en cuanto a las acciones y el presupuesto para las instituciones de bienestar social.

4.1.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda

En este caso se consideraron dos instituciones que participan en los procesos relacionados con el otorgamiento del bono de la vivienda y del bono colectivo. El MIVAH tiene la función o rol de definir y conducir las estrategias y las políticas del Sector Vivienda y velar por su cumplimiento; mientras que al Banhvi le compete procurar soluciones habitacionales de interés social para las familias de escasos ingresos, para lo cual cuenta con las entidades financieras autorizadas que ejecutan los recursos por medio de constructores privados y las propias familias.

Tabla 8
Transferencias a OBS. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
IMAS- Área de Acción Social y Administración de Instituciones	Autorizar la creación y el funcionamiento de todo organismo que se dedique al bienestar social; Otorgar recursos económicos a las organizaciones para financiar los servicios que prestan. Supervisar y fiscalizar las instituciones y servicios de bienestar social que financia. <i>IMAS: reguladora / financiadora</i>	Fortalecer las capacidades de gestión de los sujetos privados declarados de Bienestar Social, a fin de que puedan desarrollar proyectos de infraestructura, equipamiento, costo de atención y que logren mejorar los programas y servicios que otorgan a la población en situación de pobreza extrema y pobreza, riesgo y vulnerabilidad social.	Todos, excepto suficiente recurso humano, presupuesto para dar más transferencias y apoyo de las autoridades políticas.
JPS- Departamento de Gestión Social	Destinar recursos a programas de atención de personas menores de edad (PME) en abandono y vulnerabilidad; así como a entidades dedicadas a atender personas adultas mayores (PAM). <i>JPS: financiadora</i>	Contribuir con el mantenimiento de los programas que ejecutan las organizaciones de bienestar social y que los servicios que se brinden sean de calidad.	Todos.
PANI- Departamento de Acreditación	Autorización de funcionamiento (acreditación) de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de las personas menores de edad; supervisión técnica, capacitación y transferencia de recursos para apoyar la atención. <i>PANI: regulador / financiador</i>	Mejorar las condiciones de vida de los niños, favorecer una atención integral, proteger y garantizar sus derechos.	Todos pero faltan vehículos y choferes.
Conapam- Dirección Ejecutiva / Dirección Área Técnica	Determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos públicos destinados a los programas y servicios para las PAM; atención de PAM internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes. <i>Conapam: financiador</i>	Velar por la atención integral de las PAM.	Todo, excepto que la infraestructura es incómoda y no apropiada, limitada cantidad de recurso humano.

Fuente: Elaboración propia.

El Ministro de Vivienda es rector político del sector vivienda y asentamientos humanos y el Banhvi es rector financiero del sector de vivienda de interés social. Lo anterior se muestra en la tabla 9. Por lo expuesto, el rol del MIVAH se puede considerar 'regulador' a nivel político y el del Banhvi 'financiador' y 'regulador' a nivel financiero.

Tabla 9
Fondo de Subsidios para la Vivienda. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
MIVAH- Dirección de Gestión Integrada del Territorio / Dirección Nacional de Vivienda	Definir y conducir las estrategias y las políticas del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda. Velar porque las instituciones del sector respondan a los objetivos, metas y acciones sectoriales. <i>MIVAH: regulador</i>	Promover procesos de desarrollo de base territorial, disminuir brechas y segregación residencial.	Todos, pero con recursos económicos limitados y ausencia de una ley de creación del ministerio.
Banhvi- Dirección Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fosuvi)	Procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el Bono Familiar de la Vivienda para las familias de escasos ingresos. <i>Banhvi: financiador / regulador</i>	Que el bono familiar de la vivienda se canalice a los grupos que realmente lo necesitan. Que los proyectos tengan costos razonables y que las soluciones sean de calidad y sostenibles.	Todos, excepto porque con algunos grupos de interés no tienen buenas relaciones, lo que debilita el recurso político; y porque el funcionario Banhvi no se está actualizando sobre las nuevas tendencias en materia de vivienda de interés social, lo cual debilita el recurso ideológico.

Fuente: Elaboración propia.

En relación con los intereses, los de ambas instituciones están relacionados, ya que según los entrevistados, el del MIVAH es el desarrollo territorial y reducir la segregación residencial, en el tanto que el del Banhvi es que las soluciones de vivienda para las familias que realmente las necesitan, sean de calidad, sostenibles y con costos razonables.

Sobre los recursos, tanto el MIVAH como el Banhvi tienen algunas carencias. El MIVAH es un ministerio que no tiene ley de creación y cuenta con recursos que se le asignan del presupuesto general del gobierno central, que los funcionarios entrevistados consideran

limitados. El Banhvi cuenta con un porcentaje fijo anual de los ingresos totales del Fodesaf para el Fosuvi, pero tiene algunas carencias en criterio del funcionario entrevistado que indicó que falta actualización del personal en materia de nuevas tendencias en materia de vivienda de interés social y faltan buenas relaciones con algunos grupos de interés del sector.

4.1.3. Avanzamos Mujeres

Según se muestra en la tabla 10, en relación con el rol desempeñado en este programa, el IMAS tiene la función de coordinar las acciones del Programa, aportar los recursos para el funcionamiento de la Comisión Nacional Interinstitucional, informar la cantidad de mujeres en condición de pobreza y pagar el incentivo económico a las mujeres. Por su parte, al Inamu se le ha dado el rol de financiar y ejecutar la capacitación en formación humana de las mujeres y al INA ejecutar la capacitación técnico-laboral. Además de estas entidades, al MIVAH se le dio el rol de recibir cada año la lista de las mujeres que participaron en el Programa el año previo y diseñar un programa específico anual para que a las mujeres se les de prioridad para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda (otorgado por el Banhvi). Es así como el rol del IMAS es de 'coordinador' y 'ejecutor', el del Inamu y del INA de 'ejecutores' y el del MIVAH de 'director-regulador', ya que debe diseñar el programa específico, cuyo ejecutor sería el Banhvi.

En relación con los intereses, los funcionarios entrevistados indicaron que tanto el IMAS como el Inamu persiguen que las mujeres conozcan sus derechos, se empoderen e inicien un plan de vida para mejorar su calidad de vida, por su parte, al INA le interesa mejorar su condición socioeconómica y al MIVAH le interesa la equidad de género.

Sobre los recursos, el IMAS indica que para este programa tiene todos los recursos, mientras que el Inamu considera que tiene todos los recursos con la excepción de que el apoyo político hacia el programa ha sido cambiante y que le falta recurso humano para fortalecer la labor de seguimiento al plan de vida de las mujeres. El INA indica tener todos los recursos, con la única limitante que elabora el Plan Anual de Servicios para el año

siguiente cuando aún no se tiene claramente definido las necesidades de capacitación técnica de las participantes en el Programa. Finalmente, el MIVAH tiene recursos políticos por el rol del Ministro como rector del Sector Vivienda, pero no tiene recursos económicos porque no es ejecutor del Bono Familiar para la Vivienda.

Tabla 10
Avanzamos mujeres. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
IMAS- Área de Bienestar Familiar	<p>Coordinar las acciones tendientes a la atención de las mujeres en condición de pobreza.</p> <p>Aportar los recursos para el funcionamiento de la Comisión Nacional Interinstitucional.</p> <p>Informar a la Comisión el número de mujeres que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.</p> <p>Pagar el incentivo económico a las mujeres en condiciones de pobreza participantes en el programa, con recursos del FODESAF.</p> <p><i>IMAS: coordinador, ejecutor</i></p>	<p>Que las mujeres fortalezcan su autoestima, conozcan sus derechos e inicien un plan de vida de mediano plazo para la erradicación de la pobreza.</p>	<p>Todos.</p>
Inamu- Área de Desarrollo Regional	<p>Financiar y ejecutar la capacitación en formación humana, con recursos propios y los recursos adicionales que se necesiten, provenientes del FODESAF.</p> <p><i>Inamu: ejecutor</i></p>	<p>Que todas las mujeres conozcan su situación como mujer y puedan revertirla, que conozcan sus derechos y que los pueden ejercer. Aportarles herramientas para mejorar su calidad de vida.</p>	<p>Todos, excepto el apoyo de las autoridades políticas, el cual es cambiante y el suficiente recurso humano para ampliar la cobertura de la formación humana, dar seguimiento al Plan de Vida de las mujeres y hacer la articulación con otras instituciones.</p>
INA- Asesoría de Desarrollo Social	<p>Financiar y ejecutar la capacitación técnico-laboral dirigida a las mujeres en condiciones de pobreza.</p> <p><i>INA: ejecutor</i></p>	<p>Mejorar la condición socioeconómica de las mujeres.</p>	<p>Todos, pero programación de cursos INA es antes de que se determinen los cursos que requieren las mujeres.</p>
MIVAH- Depto. de Diagnóstico e Incidencia Social	<p>Recibir, cada año, la lista de las mujeres participantes en el Programa el año anterior, que le remitirá la Comisión.</p> <p>Diseñar un programa específico anual para que a las mujeres se les de prioridad para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda (otorgado por el Banhvi).</p> <p><i>MIVAH: coordinador</i></p>	<p>Tienen interés en la equidad de género, pero no pueden incidir en el acceso de las mujeres al BFV.</p>	<p>Tienen recursos políticos por el rol del Ministro pero no tienen recursos económicos porque no son ejecutores del BFV, no tienen ley de creación del ministerio.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.1.4. Avancemos

En este programa intervienen dos instituciones. El Ministerio de Educación Pública (MEP) provee el servicio educativo de manera universal a toda la población en edad escolar y colegial y tiene la función de organizar la educación pública como un proceso integral correlacionado en sus diversos ciclos, desde la pre-escolar hasta la universitaria. A nivel regional, las direcciones del Ministerio tienen como función coordinar los niveles escolares en sus funciones técnicas y administrativas.

Por su parte, el IMAS tiene como función identificar y seleccionar la población beneficiaria del Programa y otorgar medios económicos a las familias para incentivar o estimular que los adolescentes y jóvenes se mantengan en la secundaria, es decir, que se aproveche el servicio educativo que provee el MEP, para que se haga efectivo el derecho a la educación de esta población. A nivel central, el Instituto ejerce el rol de ´regulador´ y ´coordinador´ y a nivel regional, sus dependencias son ´ejecutoras´. Por su parte, el MEP en el nivel del centro educativo, a través del CIPA, tiene el rol de ´ejecutor´ del Programa, ya que informa al IMAS sobre la asistencia y la permanencia de los estudiantes beneficiarios en la secundaria, para que el IMAS gire el dinero de la transferencia a las familias y también realiza referencias y trámites de los estudiantes ante el IMAS. Además, el MEP en el nivel regional también es ´ejecutor´, en el seno de la Comisión de Enlace Regional (CER), porque participa en el planeamiento y en el control del cumplimiento de los centros educativos.

En relación con los intereses, según lo indicado por los entrevistados, al IMAS le interesa mantener y reinsertar a los jóvenes en la secundaria; a nivel regional y local le interesa lograr que todos los centros educativos realicen el reporte de verificación de la condicionalidad educativa tres veces al año, como corresponde.

Sobre los recursos, el IMAS indica que en general los tiene todos, con algunas excepciones. El programa Avancemos no está establecido por ley sino por decreto ejecutivo y le falta recurso humano para atender toda la demanda de nuevas solicitudes y los trámites

propios de los que ya son beneficiarios. A nivel regional de las oficinas del IMAS se indica que carecen de autoridad formal sobre las direcciones regionales del MEP. No obstante, varios funcionarios del Instituto indicaron que el establecimiento de las comisiones de enlace regional (CER) y de los comités institucionales del programa Avancemos (CIPA) coadyuvó en la mejora de las relaciones entre ambas regionales y también con los centros educativos. En la tabla 11 se presenta la información referida al IMAS, ya que no se logró realizar entrevistas en las Direcciones Regionales del MEP².

Tabla 11
Avancemos. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
IMAS- Área de Procesos Socioeducativos	Dirige y coordina el Programa al interior del IMAS y con el MEP. <i>IMAS central: regulador y coordinador</i>	Mantener y reinsertar a los jóvenes en la secundaria, de familias en condición de pobreza; y que terminen para que tengan herramientas para defenderse en el mercado laboral.	Todos, excepto mandato legal, no hay ley de creación del programa sino un decreto ejecutivo y falta de recurso humano para atender toda la demanda.
IMAS- Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS)	Cada ARDS debe: Cumplir los objetivos y metas estratégicas definidas a nivel regional para el programa Avancemos. Aplicar un procedimiento de identificación y selección de beneficiarios del Programa. Otorgar medios económicos a las familias para incentivar que los adolescentes y jóvenes se reinserten, se mantengan y concluyan la secundaria. <i>IMAS regional y local: ejecutor</i>	Lograr que todos los centros educativos realicen el reporte de verificación de la condicionalidad educativa tres veces al año, como corresponde.	Todos, con excepción del suficiente recurso humano para atender los trámites que surgen por la demanda de las familias; y falta de autoridad formal sobre las direcciones regionales del MEP presentes en cada región.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil

En la tabla 12 se muestran las principales instituciones que participan en la red de cuidado infantil, por un lado, el órgano director y coordinador que fue el Ministro de Bienestar Social y Familia, que también fungió como Presidente Ejecutivo del IMAS y como tal ejecutaba

² Se envió una consulta por correo electrónico a once direcciones regionales pero no hubo respuesta.

acciones del IMAS en beneficio de la Red; y por otro lado, la Dirección de Cen-Cinai y el Departamento de Acreditación del PANI.

En cuanto a las funciones de estos actores se observa que el Ministro tenía que asumir el rol de definir y conducir las estrategias y las políticas del Sector Bienestar Social y Familia y velar por su cumplimiento, por lo cual, le correspondió dirigir y coordinar la conceptualización y la implementación de la Red, con el apoyo de la Secretaría Técnica de la Red. Fue así como, su rol fue de 'regulador' y 'coordinador'. Sin embargo, el IMAS como entidad, también tuvo el rol de financiar acciones de la Red como la construcción y ampliación de centros de cuidado y también la de financiar la demanda de las familias para que sus niños y niñas puedan participar en un servicio de cuidado diario, incluyendo la modalidad Cecudi; en este sentido, el Instituto ha tenido un rol de 'financiador'.

Por su parte, a la Dirección Cen-Cinai se le asignó el rol de contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que vive en condiciones de pobreza y riesgo social, mediante la prestación directa de servicios diarios de cuidado y desarrollo infantil, por lo que su rol es de 'ejecutora'. Al PANI le compete, además de acreditar el funcionamiento y los servicios de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de las PME; darles supervisión técnica, capacitación y además, recursos monetarios para ayudar a financiar el costo de la atención de estas personas. Por lo anterior, el PANI tiene rol de 'regulador' y de 'financiador'.

En relación con los intereses, todos los entrevistados coincidieron en indicar que les interesa mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas, favorecer una atención integral y proteger y garantizar sus derechos, mediante la creación de nuevas modalidades de atención y la mejora del servicio en las modalidades existentes.

Sobre los recursos se indica que se tienen todos los recursos pero que les ha faltado más recurso humano, tanto para la Secretaría Técnica de la Red como en la Dirección Cen-Cinai para ampliar los horarios de atención y aumentar la cobertura.

Tabla 12
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
Ministro de Bienestar Social y Familia y Presidente Ejecutivo del IMAS (2010-2014)	<p>Ministro: definir y conducir las estrategias y las políticas del Sector Bienestar Social y Familia y velar porque las instituciones del sector respondan a los objetivos, metas y acciones sectoriales, así como a las directrices en materia de política sectorial.</p> <p>Presidente Ejecutivo del IMAS: velar porque las decisiones tomadas por el Consejo Directivo se ejecuten y coordinar la acción de la entidad con la de las demás instituciones del Estado.</p> <p><i>MBSF: regulador y coordinador</i></p>	Lograr una visión compartida de lo que debería ser la Red; impulsar nuevas modalidades de atención; cumplir la meta del PND de aumentar la cobertura y mejorar la atención en las modalidades existentes.	Todos, pero con limitaciones en la cantidad de recurso humano para apoyar el trabajo de la Secretaría Técnica de la Red.
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) - Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS)	<p>Financiar infraestructura de cuidado (construcción, ampliación, reparaciones).</p> <p>Brindar recursos monetarios a las familias para que paguen la atención de niños y niñas en centros de cuidado.</p> <p><i>IMAS: financiador</i></p>	Coadyuvar con la atención, cuidado y desarrollo de los niños y niñas.	Todos.
Ministerio de Salud (Minsa)– Dirección Nacional Cen-Cinai	<p>Contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, que viven en condiciones de pobreza y riesgo social.</p> <p>Brindar al niño y a la niña servicios de atención diaria de calidad y facilitar la incorporación de las personas responsables de su tutela al proceso productivo y educativo del país.</p> <p><i>DN Cen-Cinai: ejecutora</i></p>	Consolidarse como ente adscrito al Ministerio de Salud, tener recursos y actuar con oportunidad y calidad para la población más vulnerable del país.	Todos, excepto apoyo de las autoridades políticas, recurso humano adicional para ampliar los horarios de atención y aumentar la cobertura y sistema de información automatizado.
PANI- Departamento de Acreditación	<p>Autorizar el funcionamiento (acreditación) de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención de las personas menores de edad; realizar la supervisión técnica, capacitación y transferencia de recursos a las organizaciones para apoyar la atención.</p> <p><i>PANI: financiadora y reguladora</i></p>	Mejorar las condiciones de vida de los niños, favorecer una atención integral, proteger y garantizar sus derechos.	Todos pero faltan vehículos y choferes.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.6. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores

En este caso se tiene como actores principales al Conapam y a las Redes Comunitarias de Cuido de las PAM. En estas últimas participan instituciones públicas y también una organización privada o municipalidad quien ejerce la coordinación.

El Conapam tiene el rol de fomentar la creación y continuidad de los programas y servicios para las PAM, velar por el cumplimiento de sus derechos y la atención y cuidado integral en su domicilio o comunidad. Para ejercer esa competencia se apoya en las Redes Comunitarias quienes tienen la función de identificar las necesidades de cada PAM, remitir referencias a servicios públicos para que los atiendan, así como, atender en forma directa las necesidades básicas con recursos que les gira el Conapam. En este caso, el rol de Conapam es el de 'regulador' y 'financiador' y el de las redes es de 'ejecutoras'. Lo anterior se puede observar en la tabla 13.

Sobre los intereses, los funcionarios y el personal de las redes entrevistados coinciden en que al Conapam le interesa la atención integral de las PAM y el cumplimiento de sus derechos para que mejoren su calidad de vida.

En relación con los recursos de que disponen, el Conapam indica que los tiene todos, con excepción de que su infraestructura no es apropiada y le falta recurso humano para fortalecer sus procesos de gestión, supervisión y seguimiento de las redes. Por otra parte, las redes indican que les faltan recursos materiales como vehículos y recurso humano para brindar seguimiento a las PAM.

Tabla 13
Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las
Personas Adultas Mayores. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
Conapam- Dirección Ejecutiva / Dirección del Área Técnica	Fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios para las PAM; velar por el cumplimiento de los derechos de las PAM; atención de PAM internadas en establecimientos; y atención y cuidado integral de las PAM en su domicilio o comunidad. <i>Conapam: regulador y financiador</i>	Velar por la atención integral de las personas adultas mayores (PAM).	Todo, excepto infraestructura incómoda y no apropiada, limitada cantidad de recurso humano.
Redes Comunitarias de Cuido de PAM	Identificación de las necesidades de cada PAM y los recursos disponibles en la comunidad, referencia a servicios públicos y atención directa de sus necesidades básicas con recursos girados por el Conapam. La organización de bienestar social o municipalidad es la responsable de administrar la Red y los recursos públicos que se le asignen. <i>Redes comunitarias: ejecutoras</i>	Mejorar la calidad de vida y cumplimiento de los derechos de las PAM, en sus casas. Que no todos ingresen a un hogar para no aislarlo de la familia y evitar la saturación del hogar de ancianos.	Todos, con debilidades en recurso humano, vehículos y presupuesto para brindar seguimiento a la situación de las personas adultas mayores beneficiarias de la Red.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social

En este programa solamente se consideró al IMAS, ya que es la entidad ejecutora, tanto a nivel central -Área de Bienestar Familiar- como de las Áreas Regionales, tal como se observa en la tabla 14. El IMAS tiene como función identificar y seleccionar la población beneficiaria del Programa y otorgar medios económicos a las familias para apoyar la satisfacción de sus necesidades básicas mientras emprenden un plan de promoción que les permita superar las causas de la pobreza. A nivel central, el Instituto dirige y coordina, su rol es de 'regulador' y 'coordinador'. A nivel regional, sus áreas son 'ejecutoras' ya que les corresponde identificar y seleccionar las familias, aprobarles el beneficio monetario, elaborarles el plan de promoción familiar, realizarles referencias a otros servicios públicos, organizar actividades en la comunidad y darle seguimiento al cumplimiento de los planes.

En cuanto a los recursos hay diferencias entre el nivel central y el regional. En el nivel central del IMAS se señaló que se tienen todos los recursos, con excepción de falta de liderazgo y autoridad sobre las áreas regionales del IMAS que son las que ejecutan, ya que ellas tienen métodos propios de trabajo; y también, sobre las otras instituciones públicas. Por su parte, a nivel regional se tienen todos los recursos también, pero con excepción del suficiente recurso humano con experiencia para trabajar con las familias bajo una nueva concepción y metodología; y falta de liderazgo y autoridad formal sobre las otras instituciones públicas presentes en cada región.

Tabla 14
Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social.
Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
IMAS- Área de Bienestar Familiar	Dirige y coordina el Programa al interior del IMAS y con el resto de instituciones. <i>IMAS: regulador y coordinador</i>	Atención de las condiciones generadoras de pobreza que no pueden ser abordadas por el IMAS, pero que pueden ser atendidas con los recursos económicos, políticos y técnicos de las otras instituciones.	Todos, con excepción de falta de liderazgo y autoridad informal sobre las áreas regionales del IMAS que son las que ejecutan y sobre las otras instituciones públicas.
IMAS- Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS)	Cada ARDS debe: Cumplir los objetivos y metas estratégicas definidas a nivel regional para el programa Atención Integral. Aplicar un procedimiento de identificación y selección de beneficiarios del Programa. Otorgar medios económicos a las familias para apoyar la satisfacción de sus necesidades básicas mientras emprenden un plan de promoción. Formular los planes de promoción y darles seguimiento. Organizar actividades en las comunidades. <i>IMAS regional y local: ejecutor</i>	Mejoramiento de la calidad de vida de las familias en condición de pobreza mediante la atención de todas las instituciones y programas del Estado.	Todos, con excepción del suficiente recurso humano con experiencia para trabajar con las familias bajo una nueva concepción y metodología; falta de liderazgo y autoridad formal sobre las otras instituciones públicas presentes en cada región.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.8. Empléate

En este caso se consideró a la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), entidad responsable de la dirección, coordinación e implementación del programa Empléate. Además se incorporó al INA, entidad dedicada principalmente, al diseño y ejecución de programas de capacitación y formación profesional, tal como se visualiza en la tabla 15.

Tabla 15
Empléate. Características de los actores

Nombre del Actor	Rol desempeñado	Intereses del programa que ejecutan	Recursos
MTSS- Dirección Nacional de Empleo- Programa Nacional de Empleo (Pronae)	Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables; promover la formación ocupacional en empresas, mediante prácticas supervisadas. Asignar un incentivo monetario por el período de duración del programa de capacitación ocupacional o formación. <i>DNE: reguladora, coordinadora y financiadora</i>	Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes de 17 a 24 años y brindar un servicio de intermediación de empleo.	Todos, excepto suficiente recurso humano.
INA- Unidad de Servicio al Usuario	Diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en todas sus modalidades, tanto para futuros trabajadores y trabajadores por cuenta propia, como para personas empleadas, subempleadas o desempleadas, así como promover la constitución de empresas. <i>INA: ejecutora</i>	Aprovechar los recursos institucionales, fortalecer la organización, demostrar la experticia técnica para responder oportunamente a la población.	Tienen todos los recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Entre los roles de la DNE se encuentra promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables, así como, asignar un incentivo monetario por el período de duración del programa de formación. Por su parte, el INA tiene el rol de diseñar y ejecutar programas de capacitación y formación profesional, en

todas sus modalidades. Así, la DNE del MTSS es 'reguladora', 'coordinadora' y 'financiadora'; mientras que el INA es 'ejecutora'.

Relacionado con ello, funcionarios entrevistados indicaron que a la DNE le interesa mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes de 17 a 24 años y brindar un servicio de intermediación de empleo y en el caso del INA se indicó que se tiene el interés de aprovechar los recursos institucionales y demostrar la experticia técnica para responder oportunamente a la población.

En relación con los recursos, los funcionarios de la DNE manifestaron que tienen todos los recursos, aunque les falta recurso humano para dar seguimiento a la situación de los jóvenes beneficiarios y de los que finalizan la capacitación ocupacional. Por su parte, sobre el INA se indicó que tiene los recursos para su actividad sustantiva y apoyo político, así como los recursos administrativos e ideológicos.

Una vez analizados el rol desempeñado, los intereses y los recursos de los actores de cada programa de estudio, se determinó que los actores presentan bastantes coincidencias en sus intereses, según lo indicado, relacionados estos con los fines del Programa que están llamados a ejecutar. En los casos en que se incluyó en el análisis al rector político del Sector, Fosuvi y Redcudi, se aprecia que este tiene intereses sectoriales más amplios que los de los entes ejecutores, pero ello no significa que sean divergentes. Finalmente, en cuanto a los roles desempeñados, los diferentes actores, ejercen uno o varios dependiendo de lo establecido.

En la sección siguiente se expone de qué forma participan los anteriores actores en cada programa y los procesos de coordinación que realizan.

4.2. Los procesos de coordinación interorganizacional en cada programa

Se abordan las subpreguntas 3 y 5 de la investigación referidas respectivamente a, *¿cuáles son los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores en la ejecución de los casos de estudio? ¿qué niveles se identifican? y ¿en qué casos se realiza la coordinación interorganizacional en búsqueda de la atención integral de la población en condición de pobreza?*

En esta sección se analizan los principales procesos de coordinación que se realizan en cada programa de estudio, con fundamento en la sistematización de las respuestas suministradas en las entrevistas semiestructuradas a los funcionarios públicos. Para ello se utilizan las variables de análisis propuestas en la sección 1.6 del capítulo I, para la tercera dimensión de la investigación. Cabe recordar que estas variables son:

1. Modos de interacción
2. Naturaleza de coordinación
3. Nivel de coordinación
4. Mandatos para la coordinación
5. Barreras para la coordinación
6. Incentivos para la coordinación

La variable 1 *´modos de interacción´* es una variable descriptiva no codificada que se refiere a la manera o forma en que se realiza la acción recíproca entre dos o más actores. La descripción de cada programa se realizó con la información aportada por cada uno de los entrevistados y por documentos específicos.

La variable 2 *´naturaleza de coordinación´* se define en función del *rol establecido* a las instituciones participantes en el programa y toma tres valores, según se explicó en la sección 2.3 del capítulo II. La *naturaleza 1* (Insumo-Producto) es cuando las instituciones

coordinan entre sí el suministro de uno o varios insumos para que una de ellas preste un servicio a la población definida. La *naturaleza 2* (Producto-Producto) es cuando las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida y esta reciba varios servicios. Finalmente, la *naturaleza 3* (Atención Integral) es cuando las instituciones *coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida y esta tenga acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios*, que les permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos. La asignación de la naturaleza a cada programa se realizó mediante el análisis del marco jurídico específico, identificando los roles de las instituciones participantes y el o los servicios que se pretenden brindar a la población.

La variable 3 *‘nivel de coordinación’* según se explicó en la sección 2.3 del capítulo II, se define en función de las *acciones de interacción* que se realizan entre actores y tiene 6 niveles: 1: Comunicación entre organizaciones, 2: Consulta entre organizaciones, 3: Negociación entre organizaciones, 4: Planificación conjunta de objetivos, 5: Ejecución conjunta de la planificación y 6: Gobernanza sistémica. Para asignar el valor de la variable *‘nivel’* a cada programa se realizó una valoración de las respuestas dadas para obtener un valor síntesis para cada programa, ya que se tenían varias respuestas para cada programa, según el número de funcionarios que aportaron su criterio.

La variable 4 *‘mandatos para la coordinación’* corresponde al marco jurídico específico que ordena la coordinación interorganizacional en cada programa. Los atributos propuestos en la sección 2.3 del capítulo II fueron: 0 si no existe alguna norma formalmente establecida que establezca que hay que coordinar; 1 si la norma existe y establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de uno o varios participantes; 2 si existe la norma y establece dichas responsabilidades de manera clara y sin ambigüedades. La asignación de los valores de esta variable se realizó mediante el análisis del marco jurídico de cada programa.

Para la variable 5 *'barreras para la coordinación'* se propusieron estos atributos en la sección 2.3 del capítulo II: 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; 3: Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones; 4: Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación. Para calificar esta variable se agregaron las respuestas aportadas para un mismo programa por cada uno de los entrevistados, pero considerando que las barreras fueran citadas al menos dos veces. Es así como las barreras son percepciones que tienen los funcionarios entrevistados.

Los atributos de la variable 6 *'incentivos para la coordinación'* que se plantearon en la sección 2.3 del capítulo II fueron: 1: Obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político (prestigio, poder); 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 3: Reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; 6: Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos. Para calificar esta variable se agregaron las respuestas aportadas para un mismo programa por cada uno de los entrevistados y se consideraron los incentivos que fueron citados al menos dos veces. Los incentivos señalados son percepciones que tienen los funcionarios consultados.

De acuerdo con las anteriores variables y atributos, a continuación se realiza el análisis de cada programa.

4.2.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social (OBS) que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores

Modos de interacción

La manera cómo se realiza la acción conjunta entre las instituciones PANI, JPS e IMAS, por un lado, y Conapam, JPS e IMAS, por otro lado, consiste en asignar a las OBS, en forma conjunta, los recursos para el costo de la atención y cuidado en consideración a sus necesidades y características específicas y para implementar los proyectos que tienen. En particular, deciden para cada año, a cuáles organizaciones se les va a dar recursos y el monto que le dará cada institución a cada organización, así como, valorar y resolver solicitudes de nuevas organizaciones que demandan recursos. Para tales efectos, llevan a cabo reuniones, tanto durante la fase de planificación-asignación como durante la fase de ejecución de los recursos.

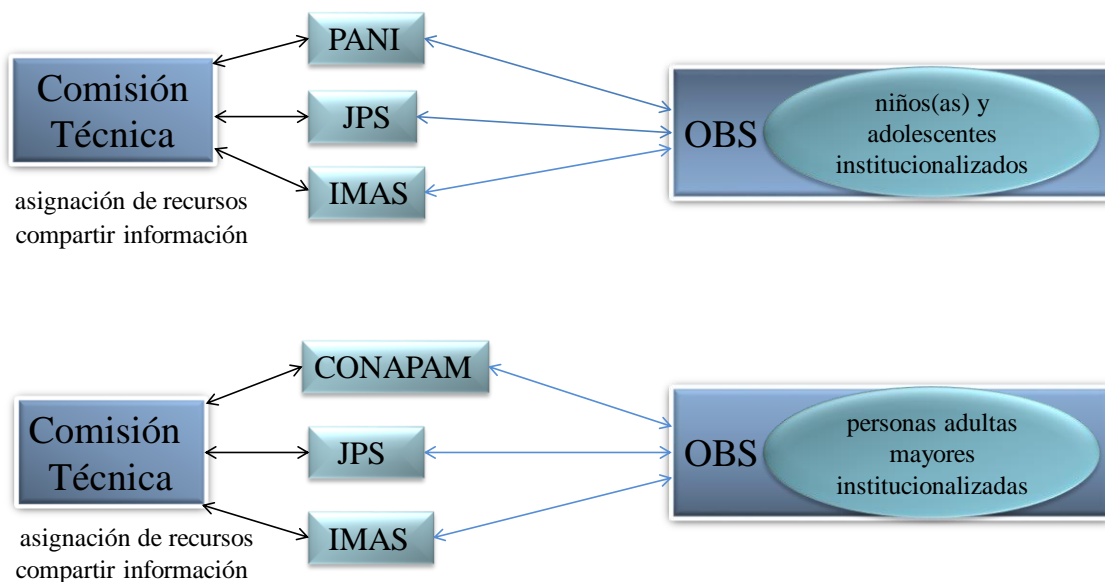
Además, según informaron algunos funcionarios entrevistados, en las reuniones que se realizan para tomar las decisiones de asignación de recursos también se comparte información sobre casos que hayan sido detectados por alguna de las instituciones en virtud de irregularidades en el manejo y uso de recursos y la calidad del servicio, la cual es utilizada por cada institución para realizar el seguimiento y control que le corresponde. Adicionalmente, estos espacios propician que en ocasiones se realice una supervisión conjunta de OBS con algún tipo de situación, no obstante, lo que está establecido es que cada institución supervisa solamente la utilización de los recursos que ha girado. Por todo lo anterior, existe una relación de coordinación entre estas instituciones que forma parte del proceso que busca que las PME y PAM que se encuentran institucionalizados satisfagan derechos humanos básicos.

El esquema siguiente muestra los actores y las relaciones de coordinación de este programa. Las relaciones de coordinación interinstitucionales se dan en el seno de las comisiones técnicas, pero además, cada institución se relaciona de forma unilateral con cada

OBS para que esta presupueste el monto de recursos que se le va a asignar, lo someta a aprobación de la CGR y posteriormente, le gire los recursos y la supervise.

Figura 5

**Transferencias a Organizaciones de Bienestar Social (OBS)
Relaciones de Coordinación**



Fuente: Elaboración propia

Naturaleza de coordinación

Las transferencias que realizan las instituciones públicas a las OBS coadyuvan en sufragar el costo de la atención de las necesidades de las personas que se encuentran institucionalizadas. Como la asignación de los recursos se realiza de manera conjunta entre las instituciones, entonces los recursos se complementan entre sí para cubrir el costo de la atención y el costo de los proyectos de las OBS.

En este programa, las entidades públicas implementan una coordinación en la fase de financiamiento a las organizaciones, recursos que constituyen el *insumo principal para brindar la atención* de las necesidades de las personas menores de edad y de las personas adultas mayores, institucionalizadas. Así se observa una coordinación de *naturaleza I 'Insumo-Producto'* entre cada una de las instituciones concedentes de recursos (PANI, JPS, IMAS y Conapam) y las OBS. Además, entre estas instituciones públicas también se comparten insumos como lo es la información.

Nivel de coordinación

El nivel de coordinación entre esas instituciones se puede catalogar en *tipo 4 'Planificación conjunta de objetivos'*: *Las organizaciones se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada organización ejecuta las acciones y los recursos según lo acordado, de forma individual pero interactuando con las otras organizaciones.* Lo anterior por cuanto las instituciones parten de un objetivo operativo común que es apoyar con recursos económicos los servicios que prestan las organizaciones; se establecen prioridades al definir la cantidad de dinero que cada una le va a asignar a cada organización, se asigna la responsabilidad de cada institución y los recursos que va a aportar y se formula un presupuesto común de uso interno entre ellas.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

CGR (2009d, 2009e, 2009f) emitió disposiciones a la JPS, al Conapam y al PANI, orientadas a establecer mecanismos formales de coordinación que propicien una comunicación fluida, sistemática y oportuna entre las unidades responsables del proceso de asignación de recursos a las organizaciones privadas, para que se valoren las necesidades existentes y sus fuentes de financiamiento y se prioricen y direccionen los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes. En esos informes, la CGR indicó que el PANI es la institución *rectora en políticas de niñez y adolescencia* y que el Conapam funge como *rector técnico de*

*la atención integral de la persona adulta mayor*³. En razón de lo anterior, la CGR ordenó a la JPS coordinar con los rectores técnicos la elaboración de un diagnóstico de necesidades de las poblaciones que oriente la inversión pública, la definición de planes de trabajo “tipo” para las organizaciones privadas, la implementación de un protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación de recursos a estas organizaciones y la validación de su Manual de Criterios para la distribución de los recursos.

Además, el artículo 129 de la Ley del MTSS, 1860, establece que *“todos los aportes económicos que el Estado haga a favor de instituciones de bienestar social, a través del Presupuesto Ordinario de la República, o de presupuestos extraordinarios, de la renta de la lotería nacional y por cualquier otro medio, se incluirán en lo sucesivo en dichos presupuestos, como una sola partida, destinada a la Dirección General de Bienestar Social, para formar una Caja Única. Esta Dirección administrará y aplicará esos fondos en las instituciones beneficiarias, conforme a los planes y programas por ella aprobados”*⁴. (el subrayado no es del original). Cabe recordar que esa Dirección pasó a ser parte del IMAS en 1971 y esta función correspondió a la Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social de este Instituto, como se explicó en la sección 1.8 del capítulo I.

Sin embargo, en esta oficina del IMAS indicaron que en el pasado, no funcionaban como caja única pero si administraban los recursos provenientes del Fodesaf y del IMAS que se destinaban a las organizaciones, lo cual fue cambiado por autoridades del Gobierno en el año 2000, cuando se decidió que cada institución asignara y transfiriera directamente sus recursos a las OBS. No obstante, respecto a los recursos de la JPS, esta oficina del IMAS definía la distribución de recursos y la Junta giraba el dinero y controlaba, hasta el año 1988, que esta última asumió la función completa.

³ El artículo 34 de la Ley 7935 establece que es rector en materia de envejecimiento y vejez.

⁴ Así reformado por el artículo 2° de Ley 4076 de 6 de febrero de 1968.

Como normas más generales en materia de coordinación, se tiene que en el artículo 3 inciso k) de la Ley del PANI se le establece el fin de mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de infancia y adolescencia. El inciso n) del artículo 35 de la Ley del Conapam establece que el Consejo debe coordinar con las instituciones ejecutoras los programas dirigidos a las personas adultas mayores. No obstante, en el caso de la JPS, no se establece ninguna obligación explícita en su ley de coordinar con las otras instituciones públicas concedentes de recursos a organizaciones privadas.

Los *mandatos o marco jurídico específico* se puede calificar con un *valor 2*, ya que de acuerdo con lo anteriormente planteado, existen disposiciones normativas que explícitamente establecen que el PANI, la JPS, el IMAS y el Conapam deben establecer mecanismos formales y sistemáticos de coordinación para el proceso de asignación de recursos a las organizaciones privadas.

Barreras para la coordinación

Los funcionarios entrevistados consideraron que enfrentan dos barreras, 1 y 5, esto es, amenaza a la autonomía de la organización y diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación. Cabe considerar que en las transferencias a las organizaciones que atienden PME existe un ente rector técnico que es el PANI y en el caso de las PAM existe un rector técnico que es el Conapam.

Incentivos para la coordinación

Los incentivos que se tienen en este programa son el 2, 4, 5, 6, 7, es decir, mejorar el desempeño para resolver problemas, tener un propósito común, existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación, existencia de instrumentos integradores de

planificación, presupuestación y evaluación y tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos. Así, se tienen cinco incentivos de siete.

En relación con el incentivo de existencia de instrumentos de coordinación, entre el PANI, el IMAS y la JPS se cuenta con el *Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación de recursos públicos a las organizaciones privadas, supervisión y fiscalización de los programas de atención a las personas menores de edad* (PANI, JPS, IMAS, IAFA, ICD, 2010). Entre el Conapam, el IMAS y la JPS disponen del instrumento denominado *Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores* (Conapam, 2010a). Estos protocolos fueron diseñados e implementados por las disposiciones de la CGR ya mencionadas. El primer protocolo establece el procedimiento para la asignación de recursos, supervisión y fiscalización de los programas de atención a las PME y tiene una vigencia de cinco años prorrogables. También participan en el protocolo el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD). El segundo protocolo establece la coordinación interinstitucional, el rol del Conapam y de los órganos públicos concedentes de recursos, crea la comisión técnica y las funciones de sus integrantes.

En relación con el incentivo de contar con espacios de coordinación, en los protocolos mencionados anteriormente se establecen la *Comisión de Coordinación Interinstitucional para la Asignación de recursos, supervisión y fiscalización de los programas de atención de personas menores de edad* y la *Comisión Técnica* para el caso de las personas adultas mayores. La primera Comisión es la instancia responsable de dar seguimiento al protocolo de coordinación y de resolver los aspectos que se susciten en su aplicación, de elaborar un informe anual de lo actuado en los primeros quince días del mes de noviembre, que se rendirá al jerarca de cada institución concedente de recursos. Asimismo, esta Comisión es coordinada por el Departamento de Acreditación del PANI y tiene que llevar a cabo reuniones ordinarias el primer jueves de cada mes y extraordinarias cuando lo convoque ese Departamento. La segunda comisión es coordinada por el Conapam quien debe programar,

organizar y presidir las reuniones técnicas necesarias y además del Conapam, JPS e IMAS, también la integran el Ministerio de Salud y la CCSS.

4.2.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda (Fosuvi)

Modos de interacción

En el caso del Bono Familiar para la Vivienda (BFV) se tienen dos procesos, uno para las solicitudes individuales y otro para los proyectos de vivienda. A su vez, los proyectos de vivienda pueden ser de tres tipos: los que proponen las empresas desarrolladoras, los que se generan por iniciativa del MIVAH para erradicación de asentamientos en condición de precariedad y se utiliza el Bono Colectivo (BC) y los que se generan ante una situación de emergencia ocasionada por un evento natural, por siniestro, caso fortuito o fuerza mayor.

Las solicitudes individuales y los proyectos por iniciativa de las empresas desarrolladoras se presentan ante cualquier entidad autorizada (EA), quien evalúa el cumplimiento de requisitos y remite los casos al Banhvi para aprobación. Por su parte, el Banhvi revisa y aprueba los casos individuales y los proyectos y gira el dinero a la EA. Por lo tanto, existe una relación de coordinación entre la EA y el Banhvi, que forma parte del proceso de producción que busca que las familias de escasos recursos se doten de una vivienda.

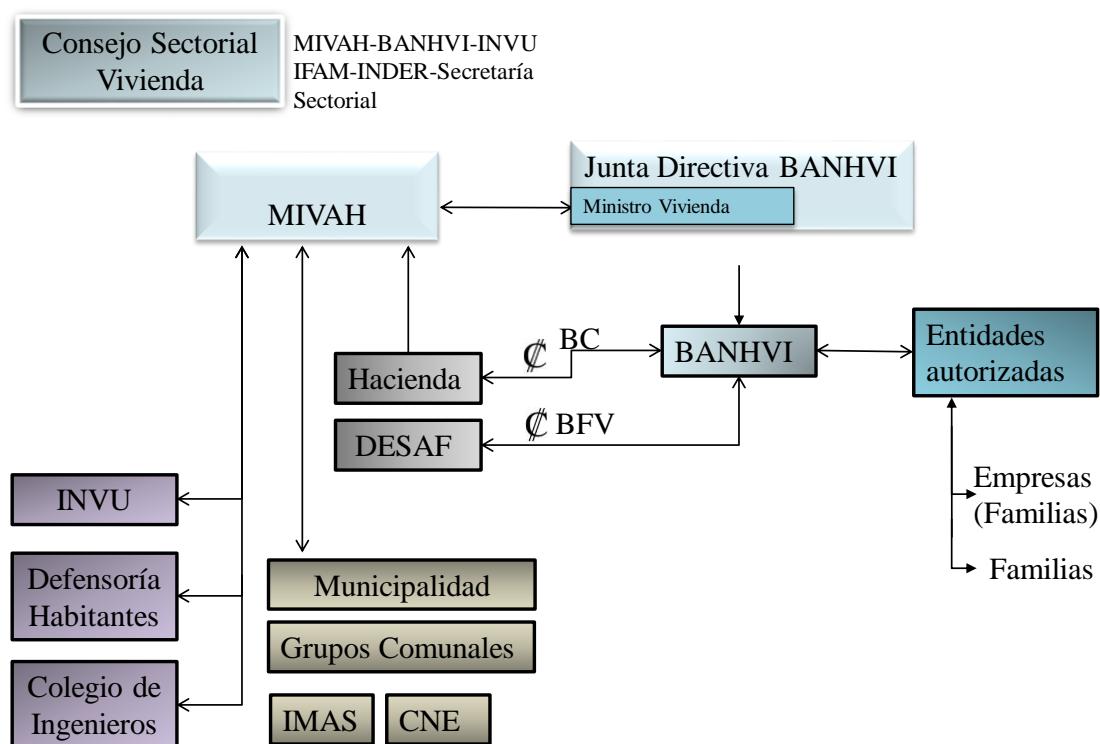
En los casos de los proyectos que son para erradicación de precarios o que surgen por una situación de emergencia, participa el MIVAH, en el primer caso definiendo los asentamientos por atender y en el segundo caso, evaluando la situación de deterioro de las viviendas y de la infraestructura y determinando las necesidades de intervención. En estos casos participan generalmente grupos de las comunidades involucradas, funcionarios de la municipalidad, del MIVAH, del IMAS, de la CNE y del Banhvi. Por lo tanto, existe una relación de coordinación en el ámbito local entre los grupos comunales, la municipalidad y estas entidades públicas mencionadas. Estas coordinaciones forman parte del proceso de

producción necesario para que las familias cuenten con calidad en las viviendas y asentamientos humanos con la infraestructura y los servicios públicos requeridos.

En el esquema siguiente se muestran los actores y las relaciones de coordinación expuestas anteriormente.

Figura 6

**Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI)
Relaciones de Coordinación**



Fuente: Elaboración propia

Naturaleza de coordinación

Para la ejecución del BFV, entre el MIVAH y el Banhvi implementan una coordinación en la que el primero le provee al segundo, información, propuestas de directrices y propuestas de proyectos, entre otros, que tienen como fin el otorgamiento del Bono a las familias y el

Bono Colectivo a los asentamientos en condición de precario. Se puede catalogar que el MIVAH provee insumos al Banhvi para que éste ejecute ambos bonos para la población. Por lo anterior, se considera una coordinación de *naturaleza 1 'Insumo-Producto'*.

En la figura 6 se muestra que también existen otras coordinaciones en materia de financiamiento que van en la misma línea de proveer insumos como parte del proceso de producción de las soluciones de vivienda de interés social. Existe una relación de coordinación entre la Desaf y el Banhvi y entre el Ministerio de Hacienda, el MIVAH y el Banhvi, consistente en que los primeros comunican cuánto es el presupuesto que se destinará para ejecutar el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) y el Bono Colectivo (BC), respectivamente.

Nivel de coordinación

El nivel de coordinación entre el MIVAH y el Banhvi se puede catalogar en *nivel 3 'Negociación entre organizaciones'*: *Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente.* Lo anterior por cuanto la relación entre ellos es de comunicación, consulta y negociación en el marco de la función de dirección política que le corresponde al Ministerio y dado el carácter del Banco de ente rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en virtud de la Ley 7052. Por otra parte, entre el Banhvi y la Entidad Autorizada se tiene un proceso definido que tiene su propia dinámica sin la intervención del MIVAH. El Ministerio coordina más con el Banhvi en los proyectos de emergencias y de erradicación de tugurios, pero no en las acciones más cotidianas del Banhvi referidas a las soluciones de viviendas individuales o en proyectos.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

El Ministro del MIVAH tiene la rectoría política en materia de vivienda y asentamientos humanos, ya que cada gobierno establece bajo su rectoría un sector de vivienda y asentamientos humanos o de ordenamiento territorial. Cabe recordar el Decreto Ejecutivo 34582 Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, que estuvo vigente para el Gobierno 2010-2014 y los que le han antecedido. Además, el Reglamento actual, Decreto Ejecutivo 38536, en su artículo 6 establece como funciones del ministro rector, entre otros, dirigir y coordinar al respectivo sector; presentar ante el Consejo Nacional Sectorial, el Plan Nacional Sectorial, las políticas, planes, programas, proyectos y estudios relacionados con el respectivo sector para su análisis y toma de decisiones colegiadas; y avalar las políticas y los planes de mediano y largo plazo de las instituciones del sector, velando por su vinculación con el respectivo Plan Nacional Sectorial (PNS).

El Ministro de Vivienda preside la Junta Directiva del Banhvi, aunque la Ley no lo establece así, ya que su artículo 13 no define cuáles ministros deben integrar esa Junta⁵. No obstante, el MIVAH como ministerio carece de una ley de creación o ley orgánica que le defina sus fines, funciones y competencias y que defina su relación con el Banhvi en el ámbito operativo y más cotidiano.

En relación con el Bono Colectivo, la Directriz 27-MS-MIVAH establece que la definición de prioridades para la atención a través de la modalidad de este bono, corresponderá otorgarla al MIVAH. Los recursos se transfieren del Ministerio de Hacienda al Banhvi para que éste los ejecute y con esta Directriz, el Banco debe acoger las prioridades que defina el Ministerio.

⁵ El artículo 13 de la Ley 7052 establece que la Junta Directiva del Banco estará integrada por siete miembros designados por el Consejo de Gobierno, de los que, tres son representantes del sector público: uno del Viceministerio de Juventud y dos más de diferentes ministerios. Completan los siete, dos representantes del sector privado y dos de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa. También establece que el Presidente de la Junta Directiva lo elige la misma Junta, por mayoría simple.

El mandato o marco jurídico específico se puede calificar con un *valor 1*, ya que de acuerdo con lo anteriormente planteado, se carece de una ley de creación del MIVAH, por lo que, no está establecido legalmente de manera explícita y sin ambigüedades las responsabilidades específicas del Ministerio y su relación funcional con el Banhvi, en cuanto a la operación del Fosuvi.

Barreras para la coordinación

Los funcionarios mencionaron que enfrentan cuatro barreras, esto es, 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 3: Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones; 4: Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación. Sobre el particular, entrevistados del MIVAH manifestaron que ellos perciben que funcionarios del Banco sienten una amenaza a su autonomía al coordinar con ellos, que tienen el poder que les da administrar los recursos del Fosuvi y que tienen una visión eminentemente financiera en cuanto a la vivienda de interés social.

Incentivos para la coordinación

Se indicaron cuatro de los siete incentivos, los cuales son: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

En lo que se refiere al incentivo de contar con espacios de coordinación interinstitucional, existe el Consejo Nacional Sectorial presidido por el Ministro de Vivienda como rector político del Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos e integrado por los jefes del Banhvi, INVU, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) e Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Lo anterior según

el Decreto Ejecutivo 38536, ya mencionado. Además, la Junta Directiva del Banhvi es otro espacio de coordinación interinstitucional, presidido por el Ministro de Vivienda, con participación de otro ministro y el Viceministro de Juventud; en el cual, el Ministro del Sector puede incidir sobre las decisiones del Banhvi.

4.2.3. Avanzamos Mujeres

Modos de interacción

En el caso de Avanzamos Mujeres, la coordinación anual para ejecutar el programa inicia entre el IMAS y el Inamu. Esta coordinación consiste en que el IMAS, sólo y en algunos lugares con el Inamu, identifica a las mujeres, las selecciona y conforma los grupos para la capacitación en formación humana y se los comunica al Inamu, entre ambos definen la programación para iniciar los cursos en todo el país. Durante la ejecución del curso que imparte el Inamu, el IMAS les otorga un incentivo económico mensual durante los seis meses que dura la capacitación.

Otra coordinación es con el INA, cuyos funcionarios se presentan en los grupos para explicar la oferta formativa del Instituto. El Inamu y el INA analizan las posibilidades de ofrecer los cursos que son de interés de las mujeres en cada zona y el INA los imparte de acuerdo con sus posibilidades en cuanto a temáticas, equipos y recursos en la zona en cuestión.

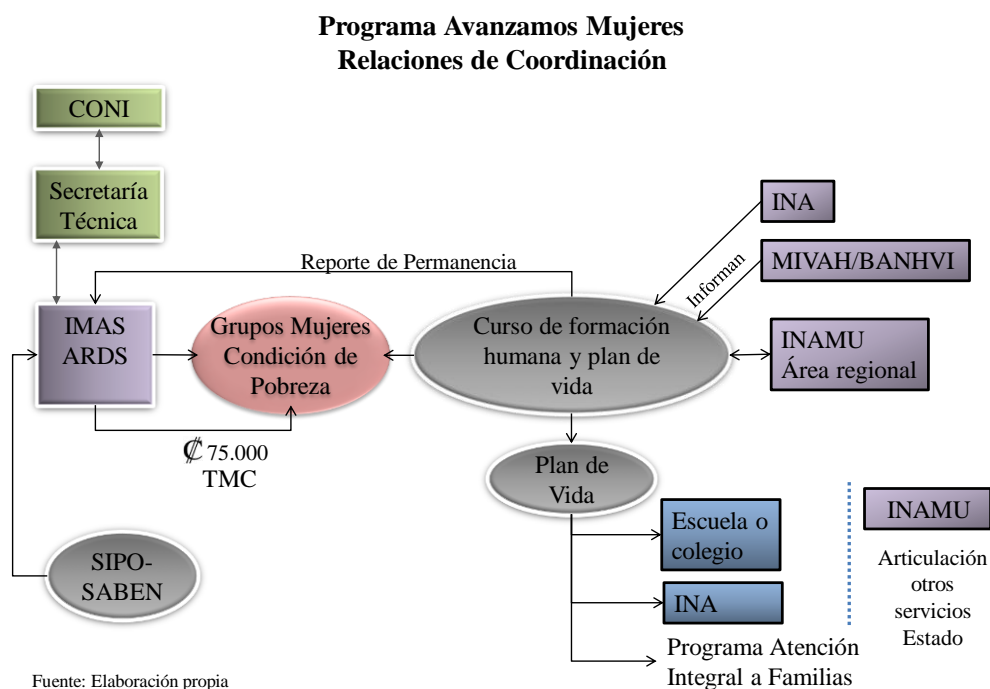
En relación con la educación académica, modalidad abierta, a la mujer que desea matricularse, la funcionaria del Inamu le entrega una boleta de exoneración de matrícula y del costo de los exámenes, que debe presentar en el centro educativo de su interés, según coordinación realizada hace unos años con el MEP. Por otra parte, el Inamu les presta los libros del Instituto Costarricense de Educación Radiofónica (ICER) a las mujeres que los soliciten, para que no tengan que comprarlos.

La participación del MIVAH consiste en una atención indirecta, que es capacitar cada año a las facilitadoras del curso de formación humana del Inamu, sobre las modalidades de acceso al Bono Familiar para la Vivienda y los requisitos, para que estas sean capaces de asesorar y orientar a las mujeres beneficiarias del Programa en el seno de los grupos del curso.

La coordinación con la CCSS consiste en que el IMAS hace una referencia para que la mujer participante en el Programa que lo requiera se le brinde el seguro social por cuenta del Estado.

En el diagrama siguiente se muestran los actores y las relaciones de coordinación expuestas.

Figura 7



Naturaleza de coordinación

De acuerdo con la Ley 7769, en el programa *Avanzamos Mujeres* se implementa una coordinación en la que el Inamu provee el servicio del curso de formación humana y el IMAS provee el incentivo económico mensual a las mujeres participantes en el curso. Aunado a ello, el INA imparte módulos de capacitación técnica a las mujeres según sus intereses y las posibilidades del Instituto. Adicionalmente las mujeres deberían ser atendidas con prioridad en la postulación para acceder al Bono Familiar de la Vivienda (BFV) y acceder a un servicio de inserción laboral y productiva. Es así como, esa ley concibió que las mujeres debían recibir cinco servicios del Estado para dotarlas de capacidades para que superen la pobreza en que viven, mediante su inserción en el mundo laboral y productivo del país.

Además, aunque no está establecido en la Ley del programa, la oferta de educación académica está disponible en los centros educativos del MEP y se gestionó la exoneración de costos de matrícula y de presentación de exámenes para estas mujeres, por lo cual, durante el curso de formación humana se les motiva para que concluyan la educación académica.

De acuerdo con lo anterior, se observa que la coordinación interorganizacional se realiza en la fase de prestación de los servicios de cada institución y las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida y esta reciba varios servicios. Por lo tanto, la variable *naturaleza de coordinación* toma el valor 2 '*Producto-Producto*'.

Nivel de coordinación

El nivel de coordinación entre el IMAS, el Inamu y el INA se puede catalogar en 4 '*Planificación conjunta de objetivos*': *Las organizaciones se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada organización ejecuta las acciones y los recursos según lo acordado, de forma individual pero interactuando con*

las otras organizaciones. Lo anterior por cuanto, cada año en el seno de la Secretaría Técnica de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (ST) se elabora la Estrategia Operativa, en la cual se establecen los objetivos y metas comunes para el año, las responsabilidades de cada una, se presupuesta en forma conjunta y se establece el plan de trabajo. Se observa además, que en este caso existe un proceso unificado de selección de las mujeres beneficiarias bajo los sistemas y parámetros del IMAS, que recibe insumos del Inamu.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

Estos procesos de coordinación se originan en la Ley 7769 que establece claramente los objetivos de la atención de las mujeres, las instituciones participantes y sus responsabilidades, además de que crea los espacios de coordinación con sus integrantes y funciones. Además, se cuenta con el Reglamento a la Ley, Decreto Ejecutivo 30419-P-MCM-MTSS-MIVAH-MIDEPLAN del 22 de enero del 2002, que además de reglamentar la Ley, crea las Comisiones Interinstitucionales de Enlace Regional, a las que les corresponde establecer los mecanismos de coordinación, articulación y complementariedad de las acciones a nivel regional, que se requieren para la ejecución del Programa.

La ley citada es clara y sin ambigüedades en lo que se refiere a las responsabilidades del IMAS, Inamu e INA, sin embargo, presenta inconsistencias y omisiones. Por una parte, le otorga la responsabilidad al MIVAH de recibir las listas de mujeres beneficiarias para que se les otorgue prioridad en el otorgamiento del BFV y la entidad ejecutora de los recursos del Fosuvi es el Banhvi y no el citado ministerio. Por otra parte, la Ley es omisa en incluir la participación del MIVAH y del Banhvi en la Comisión Nacional Interinstitucional (CONI) y en establecer quién es el ente responsable de procurar la inserción laboral y productiva de las mujeres.

De acuerdo con lo anterior, el marco jurídico específico se puede calificar con un *valor I*, si se considera la ley de forma global, de acuerdo con las inconsistencias y omisiones

anteriormente planteadas. No obstante, se puede calificar con un valor de 2 respecto al IMAS, Inamu e INA.

Barreras para la coordinación

En este programa se indicó que se enfrentan las cinco barreras: 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; 3: Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones; 4: Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

Incentivos para la coordinación

Se señaló que se tienen cinco incentivos para coordinar, en particular: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; 6: Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

Sobre el incentivo de contar con espacios de coordinación, la Ley 7769 crea la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, denominada CONI, adscrita al IMAS como órgano de desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental. La Comisión la integran: el Presidente Ejecutivo del IMAS, quien coordina la Comisión; el Presidente Ejecutivo del INA, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o el Viceministro; un representante de la Junta Directiva del Inamu y un representante del Presidente de la República.

En el nivel técnico central, las instituciones coordinan en el seno de la Secretaría Técnica (ST), la cual es un órgano colegiado técnico asesor de alto nivel, ejecutor de los acuerdos de la CONI, integrado por un o una representante de cada una de las instituciones participantes en la CONI. Además de sus integrantes formales, se indicó en las entrevistas que a solicitud de la Comisión, se tiene participación de una persona del MEP (de equidad de género), Banhvi, MIVAH, Fonabe y en ocasiones, de la Unidad de Género de la CCSS.

El IMAS es la entidad coordinadora de la CONI y de la ST. En el nivel regional se crearon vía reglamento, las Comisiones Interinstitucionales de Enlace Regional, como se comentó.

En relación con el incentivo de contar con instrumentos de coordinación, la Secretaría Técnica de la CONI, como se ha mencionado, elabora para cada año la Estrategia Operativa para la Atención Integral de Mujeres en condiciones de pobreza, la cual establece los objetivos, la población objetivo, los grupos, el personal encargado de la capacitación en formación humana, la articulación de la oferta interinstitucional, los resultados esperados y un cronograma.

4.2.4. Avancemos

Modos de interacción

La relación sustantiva de coordinación que opera en el programa Avancemos es entre el IMAS y el MEP, en tres niveles; a nivel central con el Despacho de la Viceministra Administrativa (hasta mayo 2014); a nivel regional en el seno de la Comisión de Enlace Regional (CER) y a nivel local mediante comunicaciones rutinarias entre el Comité Institucional del Programa Avancemos (CIPA) de los centros educativos y la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDES) del IMAS.

Adicionalmente, el IMAS ha establecido una relación de coordinación con la Fundación Lucha contra la Deserción Estudiantil (Fundeser) y con Edunámica, las cuales realizan un acompañamiento individual a estudiantes con problemas psicosociales y de ausentismo⁶. Este es un servicio de mediación pedagógica para el estudiante en peligro de abandono, complementario a la transferencia monetaria condicionada y al servicio de educación en el nivel de secundaria.

Otra relación de coordinación se da con la UNED y el CUC para que los egresados del colegio que fueron beneficiados por Avancemos, continúen estudios superiores, sin tener que incurrir en los costos de matrícula, materiales didácticos, transporte y alimentación. Esta coordinación busca trascender el programa Avancemos mediante la complementación con el servicio de educación superior. Así se podría considerar que se ha avanzado en procurar integrar un servicio adicional, educación superior.

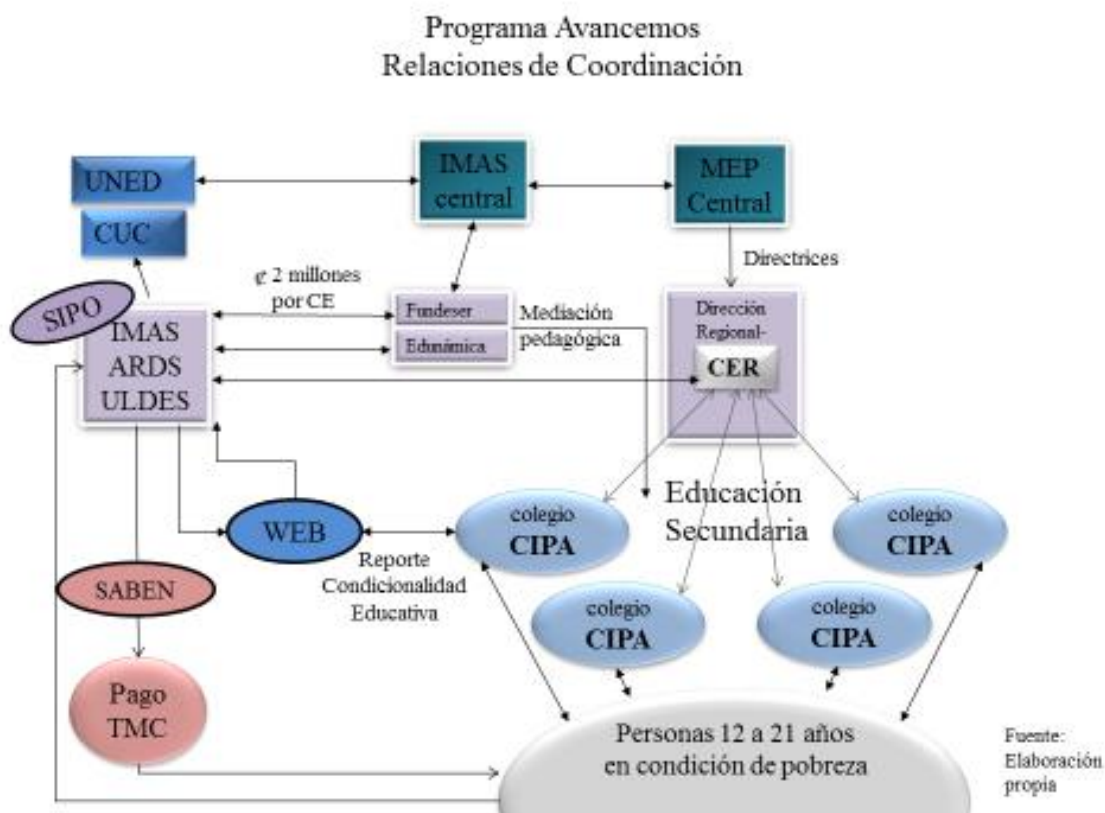
En la figura 8 se muestran los actores y las relaciones de coordinación descritas.

Naturaleza de coordinación

En el programa Avancemos se coordina entre el IMAS y el MEP para que los estudiantes que reciben el servicio de educación en el nivel de secundaria y tienen riesgo de deserción, o bien aquellos que ya habían salido del sistema educativo, sean beneficiarios de una transferencia monetaria, condicionada al mantenimiento y permanencia en la educación. Así en este programa, los estudiantes reciben el beneficio económico bajo la condición de que se mantengan estudiando, situación que debe ser informada al IMAS por parte de cada colegio. Es así como, el MEP provee información para que el IMAS otorgue el incentivo monetario y lo continúe girando, lo que puede ser analizado como una relación de coordinación de insumo-producto y por ende, una *naturaleza de coordinación 1*.

⁶ En el Área Regional de Cartago se aclaró que Edunámica trabaja con dos colegios de la zona, capta estudiantes de escasos recursos, les brinda apoyo económico, refieren a Avancemos y también les imparten clases extra, les prestan computadoras y les dan útiles escolares a los hermanos de los beneficiarios.

Figura 8



El Programa ha ampliado los servicios que se ofrecen a algunos estudiantes con mayor riesgo de deserción, quienes reciben mediación pedagógica por medio de dos organizaciones privadas; y algunos graduados del colegio acceden a la educación superior que brindan la UNED y el CUC, sin embargo, la cobertura no es significativa.

Nivel de coordinación

Entre el IMAS y el MEP la coordinación se considera de *nivel 3 'Negociación entre organizaciones'*: Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente, por cuanto, a nivel regional y local el IMAS

consulta sobre la matrícula, la asistencia y la permanencia en el colegio, para luego de corroborar esto, transferir el dinero; también el IMAS recibe las solicitudes de la Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) y las tramita. Además, se realizan negociaciones entre las partes en relación con el proceso y fechas del reporte de la condicionalidad educativa.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

En el Decreto Ejecutivo 33154 del 8 de mayo de 2006 que crea el programa Avancemos, el IMAS y el MEP se designan como participantes en el Programa, con otras instituciones y en el Reglamento de Operación del Programa⁷ se les asigna la función, con otras instituciones, de la identificación y seguimiento de posibles beneficiarios/as, del traslado al IMAS de la información de los posibles beneficiarios/as identificados por medio de los comités de becas del centro educativo y en el seguimiento y acompañamiento de las familias beneficiarias. Además, al IMAS se le establece la responsabilidad de la selección de beneficiarios y del pago de las transferencias y la coordinación con el MEP para verificar a más tardar al finalizar el primer trimestre del año lectivo que los beneficiarios/as están matriculados en el Sistema Educativo.

Por su parte, con el fin de continuar y fortalecer la coordinación entre el IMAS y el MEP, este último emitió las circulares DVM-A-045-2010 del 29 de setiembre de 2010 y DVM-A-055-2010 del 25 de noviembre de 2010, las cuales establecieron una red de colaboración para trasladar la información desde el MEP hacia el IMAS. Para ello, se definieron una serie de tareas; a los Directores Regionales: conformar la CER, verificar el cumplimiento de sus funciones y establecer mecanismos de comunicación ordinarios con las Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) del IMAS; a los Directores de Colegios: conformar los comités institucionales (CI) y verificar el cumplimiento de sus funciones; asimismo, se establecen las tareas específicas que corresponden tanto a la CER como al CI y las fechas de su cumplimiento.

⁷ Decreto Ejecutivo 34210 del 18 de diciembre de 2007 y sus reformas.

El marco jurídico anteriormente descrito se puede calificar con un *valor 2*, ya que establece las responsabilidades del IMAS y del MEP de manera clara y sin ambigüedades.

Barreras para la coordinación

En este programa se indicó que se enfrentan tres barreras: 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación. Funcionarios del IMAS indicaron que ellos perciben que los funcionarios del MEP sienten que le hacen el trabajo al IMAS y además que los CIPA son un recargo de funciones para los docentes. Por otra parte, se indicó que el IMAS no entiende los procesos educativos y el MEP no entiende los procesos del IMAS, los cuales son diferentes.

Incentivos para la coordinación

Luego de la sistematización realizada de las entrevistas a funcionarios del nivel central y las consultas a las áreas regionales del IMAS, se determinó que se tienen cuatro incentivos: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

En relación con el incentivo de contar con espacios de coordinación, en cada centro educativo de secundaria se cuenta con el Comité Institucional del Programa Avancemos (CIPA) integrado por miembros del colegio. Además, en cada región del MEP se conformó la Comisión de Enlace Regional (CER) constituida por dos funcionarios de la Dirección Regional del MEP y uno del IMAS. La CER supervisa al CIPA para velar porque cumpla con el reporte de la condicionalidad educativa que se realiza tres veces al año. La CER constituye una estructura conjunta a nivel regional entre el IMAS y el MEP, ya que la

integran funcionarios de las dos instituciones. Estos espacios de coordinación regional y local fueron posibles por las órdenes giradas por la Viceministra Administrativa desde el nivel central, en las circulares que se mencionaron.

A pesar que no se mencionó en las entrevistas realizadas, en lo que se refiere a instrumentos de coordinación, se dispone de un sistema informático desarrollado por el IMAS en formato Web de uso conjunto entre los funcionarios del IMAS y el Director de cada colegio o a quien este designe. El sistema es el medio para que el colegio le informe al IMAS si el estudiante se encuentra matriculado (reporte se hace en marzo), si se encuentra asistiendo (reporte se hace en julio) y si permanece en el colegio (reporte se hace en octubre), además, para que revise si está correctamente consignado el nivel cursado, informe si el estudiante se cambió de centro educativo y proponga nuevos estudiantes para ser valorados. Esta información la requiere el IMAS para continuar realizando la transferencia monetaria mes a mes⁸.

4.2.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi)

Modos de interacción

Para conceptualizar la Red en el año 2010, se realizaron coordinaciones iniciales entre el Ministro de Bienestar Social y Familia (MBSF), las organizaciones sociales y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, sigla en inglés). Para determinar la disponibilidad de recursos para financiar la conformación de la Red se realizaron coordinaciones entre el Ministro y la Desaf.

En el seno de la Comisión Técnica de la Red, la Secretaría Técnica de la Red coordinó con Cen-Cinai, PANI e IMAS para conocer aspectos específicos de las modalidades de

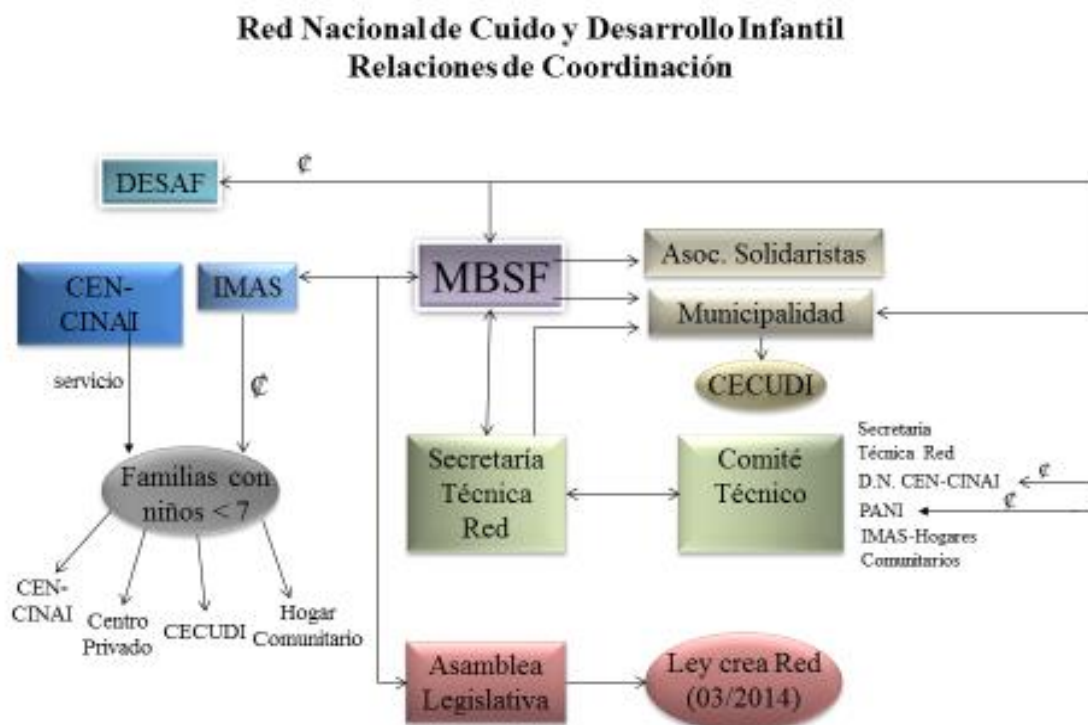
⁸ En relación con el cumplimiento del reporte de la condicionalidad educativa por parte de los centros educativos de secundaria, las Áreas Regionales del IMAS indicaron en el mes de junio de 2014 que el porcentaje de cumplimiento con el reporte es en promedio en cada región 65, 70, 75, 85, 90 y 97%, lo que muestra variabilidad en la efectividad de este proceso de coordinación regional-local y en el uso del instrumento.

atención que ofrecen a los niños y niñas menores de 12 años, con el propósito de determinar cómo fortalecerlas y diseñar nuevas modalidades de atención para aumentar la cobertura de estos servicios en el país. Se diseñó la modalidad Centro de Cuido y Desarrollo Infantil (Cecudi) bajo la administración de las municipalidades u organizaciones privadas y se coordinaron temas como el de los menús, el modelo arquitectónico y el modelo pedagógico para estos centros. El MBSF coordinó con los alcaldes para motivarlos a construir y administrar Cecudi, para lo cual, contarían con financiamiento de Fodesaf y del IMAS.

Finalmente, hubo un proceso de coordinación con los diputados de la Asamblea Legislativa para promover la aprobación de la Ley de creación de la Redcudi.

En la figura siguiente se muestran los actores y las relaciones de coordinación descritas.

Figura 9



Fuente: Elaboración propia.

Naturaleza de coordinación

En relación con la *Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil*, el proceso de coordinación desempeñado en el proceso de conformar la Red consistió en gran parte en compartir información para el diseño y la implementación de nuevas modalidades de prestación del servicio de cuidado y desarrollo de los niños menores de siete años, fortalecer las modalidades existentes, cumplir las metas de aumento de la cobertura establecidas en el PND y lograr una visión a futuro conjunta y compartida de lo que debería ser la Red. Como las modalidades de atención son alternativas distintas disponibles para los niños, la Red no tiene por naturaleza la prestación de varios servicios diferentes, por lo que no es un proceso de coordinación en la prestación de varios servicios. Por lo anterior, se puede considerar que la coordinación que se desarrolló en el periodo 2010-mayo 2014 es parte del proceso de producción de los servicios de cuidado y desarrollo infantil, es decir, *naturaleza 1 Insumo-Producto*.

Nivel de coordinación

En relación con el nivel de coordinación se considera que es *4 Planificación conjunta de objetivos*: *Las organizaciones se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada organización ejecuta las acciones y los recursos según lo acordado, de forma individual pero interactuando con las otras organizaciones.* Lo anterior debido a que desde la instancia de dirección central de la Redcudi, con apoyo de la Secretaría Técnica y en el seno del espacio del Comité Técnico Interinstitucional, se establecieron los objetivos comunes de aumentar la cobertura de atención y mejorar y ampliar el servicio de las modalidades existentes, se definió la prioridad en la población menor de 7 años, se asignó responsabilidad a cada entidad para cumplir los objetivos comunes, se definieron los montos de recursos adicionales para fortalecer cada modalidad y se establecieron las acciones que debía realizar cada entidad.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

Los procesos de coordinación se sustentan en el Decreto Ejecutivo 36020-MP que declaró de interés público la conformación y desarrollo de la Redcudi, pues estableció en términos generales quienes la conforman. Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 estableció que los responsables de la ejecución de la Red son el IMAS, el PANI y la Dirección de CEN-CINAI. El Decreto Ejecutivo 36916 y posteriormente la Ley No. 9220 establecieron la organización de la Red, las instituciones del sector público que la integran, las modalidades de prestación del servicio entre las que se incluyen los CEN-CINAI, los Cecudi y las financiadas por el IMAS y el PANI; asimismo, crearon los espacios de coordinación y definieron el ente responsable de la coordinación superior.

El marco jurídico anteriormente descrito se puede calificar con un *valor 2*, ya que establece las responsabilidades de las instituciones de manera clara y sin ambigüedades.

Barreras para la coordinación

En este programa se indicó que se enfrenta solo la primera barrera que consiste en amenaza a la autonomía de la organización.

Incentivos para la coordinación

Se mencionaron cuatro incentivos: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

En relación con el incentivo de contar con espacios institucionalizados, se conformaron la Secretaría Técnica, la Comisión Consultiva y la Comisión Técnica

Interinstitucional de la Redcudi, en un inicio mediante decretos ejecutivos, y posteriormente, mediante la Ley de la República citada.

Según dicha Ley, la Comisión Consultiva debe recomendar las políticas generales y los lineamientos estratégicos del sistema de cuidado y desarrollo infantil, de la coordinación competencial interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuidado. La Comisión Consultiva está integrada por la persona titular de las siguientes instituciones: MTSS, Minsa, MEP, PANI, IMAS, Inamu, CCSS y Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica de la Redcudi.

La Secretaría Técnica es una instancia técnica responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados que desarrollan actividades en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como de expandir la cobertura de los servicios. La Secretaría Técnica debe ejecutar las actividades que le sean encomendadas por la Comisión Consultiva, es un órgano de máxima desconcentración del IMAS y goza de personalidad jurídica instrumental y presupuestaria.

La Comisión Técnica Interinstitucional es un órgano de coordinación de las acciones gubernamentales para la articulación, el fortalecimiento y la expansión de la Redcudi. La Comisión está integrada por las personas titulares de: la Dirección Ejecutiva de la Secretaría Técnica, la Dirección Nacional de Cen-Cinai y la jefatura del área de educación preescolar del MEP y por las personas representantes de la Presidencia Ejecutiva de las siguientes entidades: PANI, IMAS, Dinadeco, INA, Inamu y CCSS.

Pese a que la existencia de instrumentos de coordinación no se mencionó en las entrevistas, por disposición de la CGR en el informe DFOE-SOC-IF-05-2011 se elaboró el Plan de Acción 2012-2014. Este Plan estableció el marco de referencia, los objetivos, las estrategias de intervención, el plan de actividades, las metas de cada modalidad de atención, los responsables y el presupuesto. Otro instrumento fue el PND 2011-2014 ya que la Red se incluyó como una acción estratégica, cuya meta fue *“15.000 niños y niñas adicionales”* bajo

la responsabilidad de la Rectoría del Sector Bienestar Social y Familia (SBSF), la Dirección Nacional de CEN-CINAI, el IMAS y el PANI y además con metas específicas para cada entidad. Cabe reflexionar que la existencia de estos instrumentos quizás no está entre los incentivos percibidos por los funcionarios entrevistados, ya que no fueron mencionados.

4.2.6. Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores- modalidad domiciliar

Modos de interacción

En la fase de diseño de la Red coordinaron entre el Ministro de Bienestar Social y Familia (MBSF), el Ministro de la Presidencia y la Junta Rectora del Conapam, producto de ello, se conformó una sola visión y se estableció la prioridad en la acción comunitaria y la atención domiciliar, para evitar el desarraigo de la persona al mantenerla en su hogar. Luego el Conapam estableció la coordinación con todas las OBS mediante un taller que se llevó a cabo a inicios del 2011, en el cual se les planteó la idea de implementar redes comunitarias de atención domiciliar con fondos locales administrados por ellas.

El MBSF coordinó con el Conapam el establecimiento de la meta del Gobierno que se incluyó en el PND 2011-2014. En cuanto al financiamiento de la Red, el MBSF coordinó con la Desaf para asignarle al Consejo recursos mayores a los que le correspondían regularmente.

En la etapa de ejecución de la Red, funcionarios de Conapam indicaron que mantienen una coordinación estrecha y constante con las organizaciones y municipalidades que están a cargo de las redes y que ellos participan en conformar el comité interinstitucional que debe tener cada Red Comunitaria, se invita a todas las instituciones de la localidad, se reúnen y se deja constituida. Sin embargo, se indicó que las instituciones que participan es por la voluntad de los funcionarios, a pesar del Decreto Ejecutivo 36607 del 13 de mayo de 2011 que declaró de interés público esta red de cuidado. Además, el Conapam les ha brindado a las

organizaciones y municipalidades charlas de preparación y de uso de los recursos y firmaron los convenios con los que estas asumen la responsabilidad de coordinar la red, les giran el dinero y realizan reuniones permanentes.

Según fue informado por algunas personas de las redes comunitarias (nivel local), no todas las entidades públicas designadas se han integrado a los comités y tampoco la participación ha sido estable, en algunas redes hay períodos de tiempo en los que la participación queda reducida a los miembros de la organización coordinadora, de ONG's y al representante de los adultos mayores.

Otras relaciones de coordinación que se establecen a nivel local tienen el fin de prestarle otros servicios a las PAM. En algunas Redes se mencionó que se hacen actividades en la comunidad en las que participan, generalmente, la municipalidad, el Minsa, la CCSS, el IMAS y personas voluntarias. Además, se indicó que la CCSS participa en el tanto atiende a las personas adultas mayores en los centros médicos, otorga el seguro por el Estado en los casos que se requiere, brinda consultas de trabajo social y charlas sobre nutrición y psicología. Por su parte, el IMAS ha participado otorgando ayudas monetarias específicas a personas adultas mayores, el Minsa ha colaborado dando apoyo en la resolución de casos específicos como cuando hay denuncias por insalubridad y la Unidad de Cuidados Paliativos ha ayudado a las PAM enfermas en fase terminal.

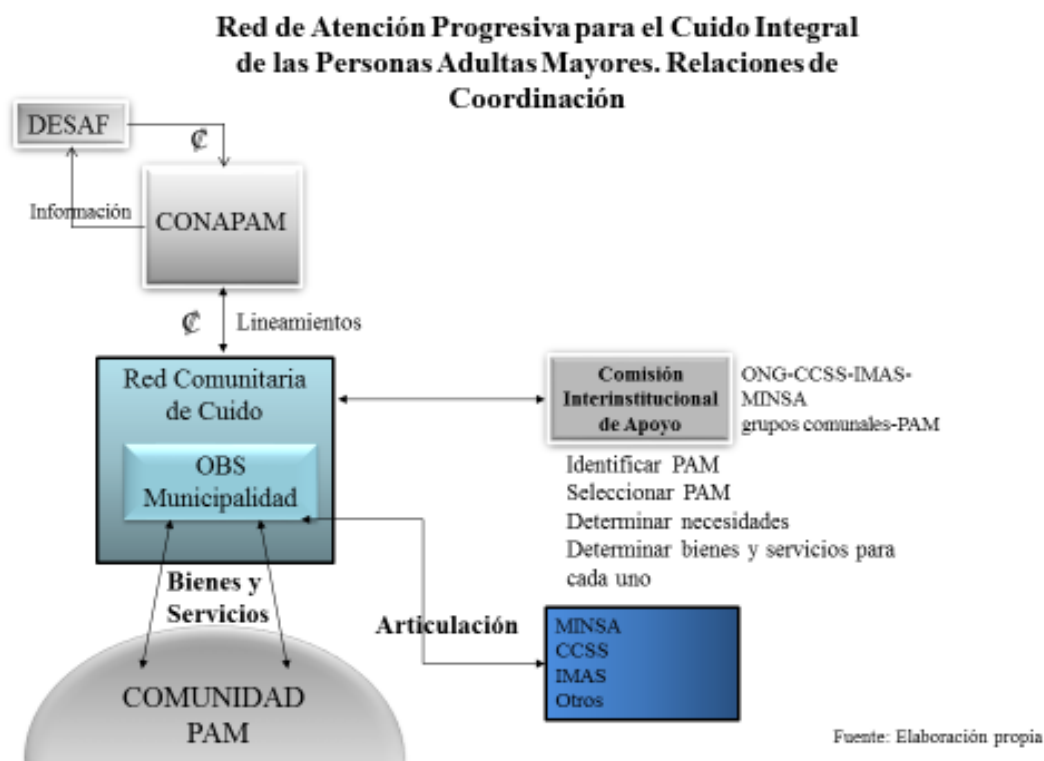
En la figura 10 se representan los actores y las relaciones de coordinación expuestas.

Naturaleza de coordinación

En la Red de cuidado de las PAM se procura que la organización o municipalidad coordinadora de la Red Comunitaria provea la atención de las necesidades de cuidado de las personas en su domicilio, con una amplitud de servicios. Según la normativa de la Red se pueden suministrar: alimentos, artículos de uso personal e higiene, medicamentos e implementos de salud, pago de atención en salud integral, productos de apoyo o ayudas técnicas,

equipamiento de casa, pago de alquiler de vivienda, pago de servicios básicos y municipales, cuidado en familias solidarias, pago de asistente domiciliario, cuidado en hogares comunitarios, pago de transporte y combustible, promoción y prevención de la salud e institucionalización sino puede residir más en su domicilio.

Figura 10



Además, en la conceptualización de esta Red se estableció que cada Comité o Red local debe derivar a las personas adultas mayores a los servicios de otras instituciones según se requiera y se mencionan como ejemplos: CCSS, IMAS, Banhvi, universidades, Ministerio de Salud, JPS, MEP, municipalidad, entre otros (Conapam, 2010b). Esta coordinación es en procura que se presten los servicios que requieren las PAM y que la Red no presta.

Si se considera que las PAM pueden recibir no solo los servicios de la Red, que como se observa son numerosos, sino también, servicios de otras instituciones ante referencias que

hacen las redes comunitarias, se observa que esta Red está concebida para brindar una atención integral a esta población, tal como lo establece la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor 7935 y como lo ha definido el propio Conapam en su modelo de costos, que procura la atención en todos los ámbitos contenidos en el concepto de calidad de vida y el bienestar de las personas adultas mayores (Conapam, 2014).

De lo anterior se desprende que la *naturaleza de coordinación* en la Red del Adulto Mayor toma el valor 3 '*Atención Integral*'.

Nivel de coordinación

El nivel de coordinación en el ámbito local entre los administradores de las redes (OBS o municipalidad) y las instituciones públicas presentes en la comunidad se puede catalogar de *nivel 3 'Negociación entre organizaciones'*, que consiste en que estas se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente. Cabe recordar que lo que opera en la práctica comunal es una referencia o derivación de las PAM a ciertas instituciones públicas para que estas las atiendan y también lo que opera a nivel local es la organización de ciertos servicios o actividades en la comunidad dirigidos principalmente a las PAM, como por ejemplo, ferias de salud. El nivel de coordinación entre Conapam y las OBS y municipalidades puede ser considerado de nivel 4 '*Planificación conjunta de objetivos*', ya que entre ellas se establecieron objetivos comunes, prioridades, responsabilidades, monto de recursos que se incluyeron en el presupuesto y además, se definieron las actividades por realizar. Sin embargo, para calificar el nivel de coordinación de la Red se debe considerar la fase de prestación de los servicios a las PAM y no el proceso intermedio de coordinación entre el Conapam y los administradores de las redes, ya que este programa se conceptualizó de naturaleza 3 '*Atención Integral*'.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

Las relaciones de coordinación que realiza el Conapam se sustentan en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor 7935, artículo 35 incisos d) y n) que establecen funciones al Conapam; en particular el inciso d) es '*fomentar la creación, continuidad y accesibilidad de los programas y servicios relativos a la atención integral de las personas adultas mayores*'; y el inciso n) establece '*coordinar, con las instituciones ejecutoras, los programas dirigidos a las personas adultas mayores*'.

Por otra parte, el Decreto Ejecutivo 36607 declaró de interés público la conformación y desarrollo de la Red, estableció como coordinador al Conapam e instó y autorizó a las instituciones del Estado para que, dentro de su ámbito de competencia y de acuerdo con sus posibilidades, colaboraran activamente y aportaran recursos materiales y económicos para su desarrollo. No obstante, no se nombraron instituciones específicas ni se definieron responsabilidades específicas para cada una. Finalmente, esta red de cuidado fue una acción estratégica del PND 2011-2014 que estableció como responsable al Conapam⁹.

Es así como este Consejo está facultado para coordinar la Red pero no está explícitamente definido lo que le corresponde hacer a otras instituciones, más allá de las competencias ordinarias que tiene cada una. De allí que el marco jurídico anteriormente descrito se puede calificar con un valor de 1, que significa que la norma establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de cada participante.

Barreras para la coordinación

Funcionarios del nivel central del Conapam indicaron que se enfrentan tres barreras: 1. Amenaza a la autonomía de la organización; 2. Diferencias de misiones (propósitos) y

⁹ La versión inicial del PND incluyó como responsable al IMAS y al Conapam, pero posteriormente se modificó para dejar únicamente a este último.

prioridades entre las organizaciones y 5. Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

Incentivos para la coordinación

Según se mencionó se tienen cinco incentivos: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; 6: Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

En relación con el incentivo de espacios institucionalizados, en virtud que esta Red es dirigida y coordinada por Conapam, su Junta Rectora constituye un espacio de coordinación interinstitucional a nivel del gobierno central. Cabe recordar que esta Junta está integrada por el Presidente de la República o su representante, los ministros o viceministros de Salud, Educación y Trabajo y Seguridad Social, los presidentes ejecutivos de la JPS, el IMAS y la CCSS y representantes de las universidades estatales y de organizaciones privadas.

El Conapam definió que a nivel local el espacio de coordinación es la Comisión Interinstitucional de Apoyo, integrada al menos por un representante de las siguientes instituciones: CCSS, Minsa, IMAS, municipalidad, organización a cargo de la Red y una persona adulta mayor de la comunidad. A esta Comisión le corresponde la selección de las personas beneficiarias, conformación de los expedientes de cada una, identificación de las necesidades de las personas, aprobar los beneficios, participar en la entrega de beneficios, referencia de las personas a los servicios públicos que requieran y procurar la atención integral de las personas adultas mayores.

En relación con los instrumentos utilizados, para la ejecución de los servicios de la Red se cuenta con el *Convenio para la atención y cuidado de personas adultas mayores con*

recursos de la Ley 5662, reformada por la Ley 8783, modalidad: atención domiciliaria y comunitaria. Este Convenio lo suscriben el Presidente de la Junta Rectora del Conapam y la persona representante legal de la OBS o de la municipalidad responsable de cada Red Comunitaria. Asimismo, el Conapam emitió la Estrategia metodológica para la intervención en la comunidad en el proceso de conformación de la Red y el Procedimiento para la asignación y ejecución de los recursos, entre otros. No obstante, no existen instrumentos para la coordinación entre las instituciones públicas que en el nivel local deben prestar servicios a las PAM, siendo que lo que opera en su lugar, es una referencia por parte de la Comisión de la Red a la entidad pública para que brinde su servicio a la PAM.

4.2.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social

Modos de interacción

Existen dos ámbitos de coordinación: nacional y local. Al inicio del Gobierno 2010-2014, el Ministro de Bienestar Social y Familia (MBSF) y Presidente Ejecutivo del IMAS, realizó una coordinación con la Presidenta Ejecutiva del Inamu y con el jerarca del CNREE, para que estas instituciones dieran apoyo suministrando casos de familias para incluirlos en el Programa. Posteriormente, el Presidente Ejecutivo del IMAS solicitó que se realizaran las coordinaciones a nivel regional entre estas instituciones. Indicó el Ministro que a nivel político fue disminuyendo la intervención ya que en 2012 y 2013 fueron pocas las acciones de coordinación directas que él emprendió.

De acuerdo con las consultas realizadas, en el nivel regional y local se determinó que existen 12 entidades a las que los profesionales ejecutores del IMAS, les refieren las familias para que les brinden la atención y el servicio que requieren, se trata de: CCSS, MEP, PANI, MIVAH, INVU, Mutual Alajuela, Ministerio de Salud, IAFA, Inamu, Municipalidad (oficina de la mujer y oficina general), Oficina de Protección a la Víctima y Redes locales para la prevención de la violencia intrafamiliar. Con estas entidades las personas deben pasar por los procedimientos internos establecidos y esperar el tiempo que la entidad tome

para resolver, donde influyen el volumen de casos que tengan para valorar y la disponibilidad de presupuesto.

Además, con varias entidades dedicadas a la capacitación y formación profesional, los profesionales ejecutores del IMAS han coordinado para organizar e impartir cursos de diversos contenidos, se trata de las entidades: Minsa, INA, institutos privados, Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Pridena) de la UCR, UNA, Inamu, Clínica Moreno Cañas y Centro de Capacitación de la Mujer “María Mazzarello”.

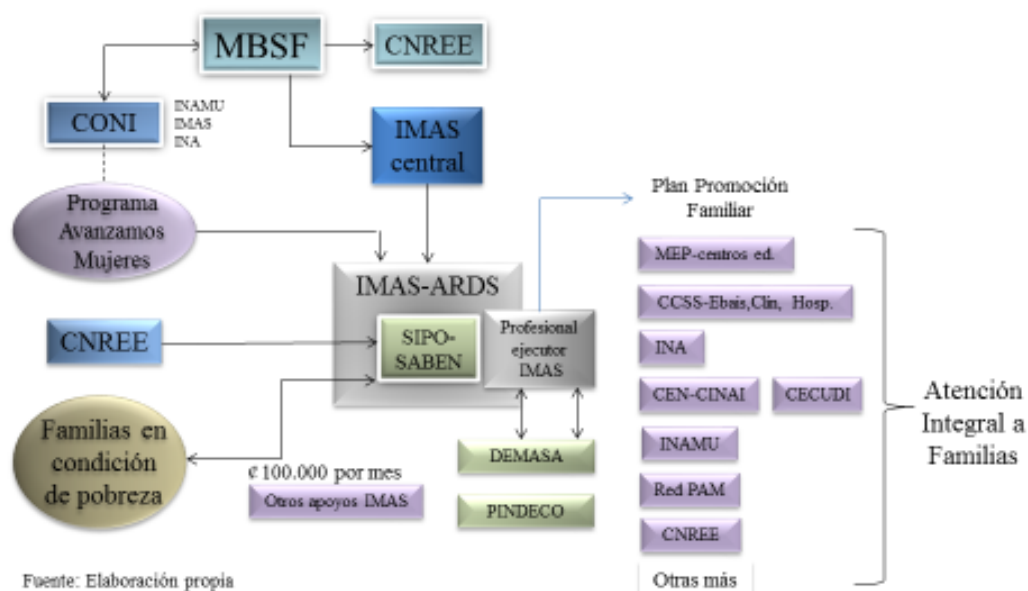
Además, se mencionó que el Ministerio de Agricultura y Ganadería en la región Branca ha brindado asistencia técnica a un grupo de agricultores; que el propio IMAS, ejecutor del Programa, ha brindado financiamiento para ideas productivas, mejoramiento de vivienda e infraestructura comunal; que el Inder ha participado en titulación de tierras y que la Red de cuidado de las personas adultas mayores ha incorporado personas referidas por el IMAS.

Finalmente, en la gestión propia del Programa se ha incorporado la participación de algunas empresas privadas, por ejemplo, DEMASA y PINDECO, las cuales han aportado trabajadoras sociales para que realicen procesos propios del programa como la identificación de familias, la atención y el seguimiento, en un trabajo conjunto con los y las profesionales ejecutores del IMAS.

En el esquema que se muestra a continuación se representan los actores y las relaciones de coordinación descritas.

Figura 11

Programa Atención Integral a Familias Relaciones de Coordinación



Naturaleza de coordinación

El Programa Atención Integral a Familias se propuso que las familias logren satisfacer 26 condiciones mínimas de calidad de vida incluidas en su Plan de Promoción Familiar, que implican recibir servicios de agua potable, educación, salud, formación humana, capacitación técnico-laboral, atención en situaciones de drogadicción y de violencia, de cuidado para el adulto mayor y para los niños, entre otros. Lo anterior involucra al menos a las siguientes instituciones: centros educativos del MEP, EBAIS, clínicas y hospitales de la CCSS, Inamu, Cen-Cinai o Cecudi¹⁰, empresa pública de servicio de agua potable, INA, IMAS, CNREE, PANI, Conapam e IAFA; por lo cual, se pueden requerir los servicios de entre 6 y 11 instituciones, dependiendo de las necesidades de cada familia. Es claro que

¹⁰ Otras alternativas de cuidado infantil son: hogar comunitario o centro administrado por organizaciones de bienestar social.

como su nombre lo indica, en este caso, hay una búsqueda expresa por brindar una atención integral a las familias.

En la ejecución del Programa, en el nivel regional y local, los profesionales ejecutores del IMAS otorgan un beneficio monetario mensual para la satisfacción de necesidades básicas de la familia y realizan coordinaciones con las instituciones del Estado presentes en la localidad para que estas presten sus servicios a las familias, de tal manera que estas avancen en la implementación de su Plan de Promoción Familiar y lleguen a cumplir las 26 condiciones mínimas de calidad de vida establecidas.

En las consultas a las Áreas Regionales del IMAS, se indicó que se ha coordinado con varias entidades la impartición de cursos de capacitación, asistencia técnica a productores agrícolas y titulación de tierras; y además, les han aprobado beneficios monetarios del IMAS para producción y vivienda. Si se cuentan las entidades con las que se ha coordinado en las siete ARDS del IMAS que respondieron la consulta realizada, se tiene un total de 24 entidades, la mayoría públicas.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Programa presenta un proceso de coordinación de *naturaleza 3 'Atención Integral'*.

Nivel de coordinación

El nivel de coordinación del IMAS con las otras instituciones del Estado que predomina es el 3 *'Negociación entre organizaciones'*: *Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente.* A varias instituciones, el IMAS solamente les envía referencias de casos, es decir, les comunica que esas familias requieren ser atendidas, pero no necesariamente les brindan los servicios porque deben pasar por un proceso, realizar trámites y cumplir ciertos requisitos, por lo cual,

no necesariamente reciben el servicio en el momento que lo requieren. Sin embargo, además de referir, el IMAS con otras instituciones negocia servicios para las familias, llegan a acuerdos para brindarlos y posteriormente, la entidad en cuestión los brinda.

Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

El Programa se origina en el PND 2011-2014, donde se establecen como responsables de la ejecución al IMAS, Inamu y CNREE.

Posteriormente, en atención a una disposición de la Contraloría General de la República¹¹, se emitió el Decreto Ejecutivo 37382-MP-MBSF del 9 de octubre de 2012, el cual declaró de interés público la acción estratégica Atención Integral a Familias y estableció que todas las instituciones y programas del Estado, ante una referencia escrita del personal autorizado por el IMAS, estarán en la obligación de prestar, con carácter prioritario, los servicios bajo su responsabilidad a los miembros de las familias incorporadas al programa de Atención Integral. En particular, establece que si no están cubiertos por ninguna modalidad del seguro social de salud, tendrán derecho al “Seguro de Salud por el Estado” y que para la respectiva afiliación, bastará que la CCSS verifique que la persona es beneficiaria de este plan de atención, consultando los sistemas de información del IMAS, o ante referencia escrita de esta institución.

Si bien en el Plan de Promoción Familiar se incluyen 26 condiciones mínimas de calidad de vida, cuyo logro requeriría la participación de entre 6 y 11 instituciones,

¹¹ En el Informe DFOE-SOC-IF-02-2012 del 15 de junio de 2012, la CGR encontró que no había un mecanismo que obligara al resto de instituciones a prestar sus servicios a las familias priorizadas por el IMAS y que las entidades públicas desconocían el Programa, debido a que no había sido comunicado como una directriz de Gobierno. CGR (2012) concluyó que la ausencia de mecanismos y procesos de coordinación institucionalizados tornaba más compleja la labor de canalizar los servicios del Estado hacia las familias que los requieren, con el riesgo de brindar una atención parcial y no integral. Se dispuso al MBS: “Gestionar ante el Ministerio de la Presidencia y la Presidencia de la República, la emisión de una Directriz Presidencial o de un Decreto Ejecutivo que haga vinculante la prestación de servicios de las instituciones y programas del Estado a las familias incorporadas al Programa de Atención Integral a Familias” (CGR, 2012, p. 14).

dependiendo de las necesidades no satisfechas de cada familia, en el Decreto 37382 no se dan nombres de instituciones responsables, con excepción de la CCSS sobre el seguro de salud. Por lo anterior, el *marco jurídico* de este programa se puede calificar con un *valor de 1*, que significa que la norma establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de cada participante, ya que el Decreto citado hace alusión genérica a todas las instituciones y programas del Estado, sin individualizar.

Barreras para la coordinación

Se indicó que se enfrentan las cinco barreras: 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; 3: Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones; 4: Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

Incentivos para la coordinación

Luego de la sistematización de lo indicado en las entrevistas a funcionarios del nivel central y en la consulta realizada a las Áreas Regionales del IMAS, se determinó que los cuatro incentivos más mencionados fueron: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

A pesar que los funcionarios entrevistados percibieron tener el incentivo de la existencia de espacios de comunicación, el Decreto no creó espacios de coordinación específicos para la implementación del Programa ni a nivel central ni a nivel local, lo que podría sugerir que se estén refiriendo a espacios creados ad-hoc o consejos o comisiones ya existentes en el nivel local no específicos para el programa Atención Integral a Familias.

En relación con los instrumentos utilizados, pese a que no se mencionaron en las entrevistas como un incentivo, la referencia escrita que realizan los profesionales ejecutores del IMAS, cuyos destinatarios son los funcionarios de las otras instituciones, puede ser considerado un instrumento de coordinación interinstitucional, aunque es unilateral del IMAS hacia otra entidad. Cabe mencionar que el Plan de Promoción Familiar es un instrumento de uso interno del IMAS, por lo que, no ha sido utilizado con fines de coordinación interinstitucional.

4.2.8. Empléate

Modos de interacción

Existe una relación de coordinación entre la Desaf, como administradora del Fodesaf y la Dirección Nacional de Empleo (DNE) del MTSS, consistente en que esta le comunica a la DNE cuánto es el presupuesto de que dispondrá, coordinación que es el inicio del proceso de producción de la capacitación técnica-laboral que persigue el Programa Empléate.

Además, la DNE coordina con la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) para efectos de que ésta le brinde información sobre los perfiles ocupacionales que demandan las empresas, realice divulgación del programa entre las empresas, organice ferias vocacionales, ferias de empleo, pasantías y visitas a las empresas por parte de los jóvenes.

Otra relación de coordinación de la DNE es con algunas municipalidades, que colaboran estableciendo la Ventanilla Empléate para captar e identificar los jóvenes, les hace un estudio preliminar a los interesados y le comunican los listados a la DNE, quien realiza la selección de los potenciales beneficiarios. Luego la DNE devuelve a las municipalidades las listas definitivas, para que sigan siendo orientadoras y supervisoras de los jóvenes. Esta ventanilla es la puerta de entrada al Programa, pues a través de ella los jóvenes se postulan y se constituye en el enlace de la población meta con el MTSS.

Organizaciones sociales y religiosas realizan referencias de jóvenes al Programa para que sean valorados como posibles beneficiarios. Con el Banco Popular se firmó un Convenio, en el que el banco brinda material informativo impreso, página web y presupuesto para actividades masivas.

Finalmente, existe una relación de coordinación entre la DNE y el INA y entre la DNE y 30 centros de capacitación acreditados por el INA, quienes imparten las carreras técnicas. El INA, además de dar servicios de capacitación técnica, identifica y capta jóvenes para que ingresen al Programa, aporta información de la situación del mercado de trabajo a nivel regional y brinda el servicio de intermediación laboral a sus graduados.

En el diagrama de la figura 12 se muestran los actores y las relaciones de coordinación de Empléate.

Naturaleza de coordinación

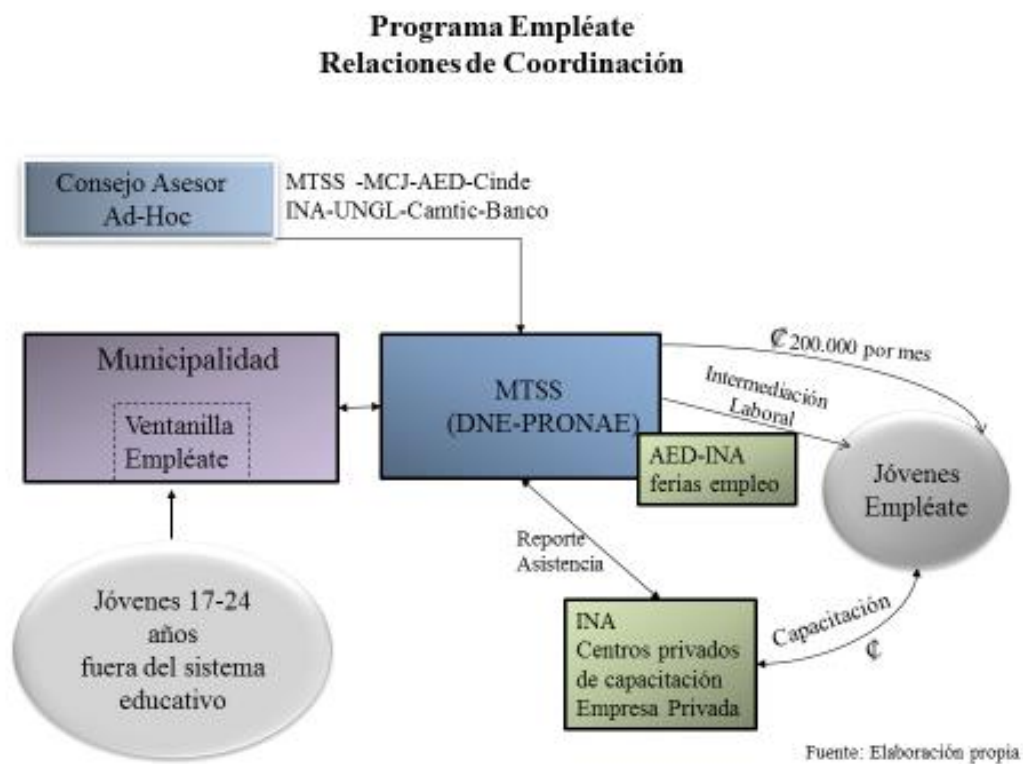
En el programa Empléate se procura brindar a los jóvenes entre 17 y 24 años un programa de orientación vocacional, formación técnica, una ayuda monetaria por desempleo y el servicio de intermediación laboral, por lo que, se busca prestar una atención con varios componentes, orientada a su inserción en el mercado laboral del país. Por esta razón, se considera que la *naturaleza de coordinación es 2 'Producto-Producto'*, es decir, varias de las instituciones participantes tienen la función de proveer cada una su servicio a los jóvenes.

Nivel de coordinación

En cuanto al nivel de coordinación se considera *nivel 3 'Negociación entre organizaciones'*: *Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente, ya que la DNE del MTSS negocia con las municipalidades la*

instalación del servicio de la Ventanilla Empléate, negocia con el INA y los centros privados la capacitación que se va a ofrecer a los jóvenes y también negocia con la AED los servicios que ella va a prestar. En estas relaciones de coordinación si bien se comparte el objetivo de fomentar el empleo de los jóvenes, cada organización tiene sus propias prioridades, su responsabilidad y no realizan una planificación conjunta de objetivos.

Figura 12



Mandatos para la coordinación o marco jurídico específico

El artículo 5 del Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX que creó el Programa Nacional de Empleo (Pronae) establece que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribirá cartas de entendimiento y convenios de cooperación y coordinación con el INA y con cualquier otra institución pública o privada que participe en la labor de capacitación de los recursos humanos, especialmente para el cumplimiento de los alcances de la Ley de Régimen de Zona

Franca. Por otra parte, en el artículo 6 del Decreto se establece que el Ministerio podrá suscribir convenios con las organizaciones o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro, que puedan asumir la ejecución de proyectos de empleo y desarrollo social, debiendo delimitarse las responsabilidades y obligaciones de cada uno de los entes participantes.

De lo anterior se observa, que el Decreto se limita a facultar al MTSS a suscribir convenios de cooperación y coordinación pero no establece responsabilidades de otras instituciones para con la ejecución del Programa, por lo cual, este *marco jurídico se califica con un nivel de 1*.

Barreras para la coordinación

Según lo indicado el Programa enfrenta tres barreras: 1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

Incentivos para la coordinación

Se mencionó que se tienen cuatro incentivos: 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

En relación con los espacios institucionalizados, Empléate cuenta con un Consejo Asesor Ad-Hoc integrado por representantes de los sectores público y privado, en particular, MTSS, INA, MCJ, UNGL, Cinde, AED y Camtic (MTSS, 2011: 31). También se menciona la Comisión Técnica Interinstitucional integrada por el MTSS, INA y MEP (MTSS, 2011).

Por otra parte, en las entrevistas no se mencionó el incentivo de contar con instrumentos de coordinación. Efectivamente, lo que se informó es que se firman convenios entre el MTSS y las municipalidades para establecer la Ventanilla Empléate, así como convenios con las organizaciones privadas que imparten capacitación. No obstante, estos convenios se firman después de iniciado el proceso de coordinación para formalizar las responsabilidades de cada entidad. En relación con el INA, se indicó que no existe un convenio de cooperación para efectos de implementar este programa. Por lo anterior, en este programa no se evidencia la existencia de instrumentos de coordinación interinstitucional.

4.2.9. Resultados de los programas en forma conjunta

En la tabla 16 se presenta un resumen de los resultados de cada programa en cada una de las variables analizadas referentes a la tercera dimensión de la investigación: *los procesos de coordinación interorganizacional que ejecutan los actores*. En la tabla no se presenta el resultado referido a los modos de interacción por no haber sido codificado, no obstante, se observó en las subsecciones anteriores que la manera o la forma de la acción recíproca entre los actores radica principalmente en decisiones de asignación de recursos, suministro de información de diversa índole para la toma de decisiones, identificación y selección de beneficiarios, programación de metas y actividades de diversa naturaleza en comunidades y generación de referencias de personas para su atención. A continuación se analizan los resultados de las variables incluidas en la tabla 16.

En primer lugar, cabe referirse a *cuáles son las naturalezas de coordinación que el marco jurídico definió para los programas estudiados*. Se observa en la tabla 16 que cuatro programas tienen naturaleza 1 o sea una relación entre las instituciones ejecutoras de naturaleza 'Insumo-Producto': Transferencias a OBS, Fosuvi, Avancemos y Red de Cuido Infantil. Por su parte, los programas Avanzamos Mujeres y Empléate tienen naturaleza 2, esto es 'Producto-Producto' ya que lo que se concibió es que varias instituciones presten sus servicios a las mujeres y los jóvenes, respectivamente, para procurar su inserción laboral y productiva. Finalmente, dos programas fueron conceptualizados con naturaleza 3 'Atención

Integral, Red de Cuido del Adulto Mayor y Atención Integral a Familias, ya que se parte de un concepto de atención en un amplio número de dimensiones de la vida de las PAM y de las familias, respectivamente.

En segundo lugar, *en relación con cuáles son los niveles de coordinación interorganizacional que ejecutan los actores*, se observa en la tabla 16 que cinco programas tienen nivel 3 y tres tienen nivel 4. Cabe recordar que el nivel 3 se catalogó como nivel “medio” y el nivel 4 como “alto”, por lo cual, el resultado muestra que en los ocho programas estudiados no se está con niveles incipientes de coordinación. Los programas con mayor nivel de coordinación, esto es 4, son Transferencias a OBS, Avanzamos Mujeres y Red de Cuido Infantil.

Se presenta en la tabla 17 la ubicación de los programas en cuanto a las variables naturaleza y nivel de coordinación, la cual sugiere que no existe en los programas estudiados una relación entre ambas variables, tal como se planteó desde un punto de vista teórico en la figura 4 incluida en la sección 2.3 del capítulo II. Lo anterior se desprende al observar que el nivel 3 lo están alcanzando programas de las tres naturalezas y el nivel 4 lo están alcanzando programas de dos naturalezas.

En tercer lugar, en relación con los *mandatos o marco jurídico específico de la coordinación que rige en cada programa*, se determinó que de los ocho casos, tres tienen un marco jurídico de nivel 2, es decir, la norma establece las responsabilidades de las instituciones participantes en la ejecución del programa, de manera clara y sin ambigüedades. Estos casos son Transferencias a OBS, Avancemos y Redcudi. Los restantes cinco casos tienen un valor de 1 porque su norma presenta omisiones sobre las responsabilidades de una o varias de las entidades ejecutoras. Cabe mencionar que ningún programa tiene un valor de 0, es decir, todos tienen la norma que establece las responsabilidades de las instituciones en la coordinación.

Tabla 16
Resultados sobre la coordinación interorganizacional en los programas de estudio
(ordenados por 'nivel')

Programa	Institución pública (principales)	Naturaleza 1/	Nivel 2/	Mandatos 3/	Barreras 4/	Incentivos 5/
Fondo de Subsidios para la Vivienda	BANHVI, MIVAH, INVU	1	3	1	1,3,4,5	2,4,5,7
Avancemos	IMAS, MEP, FONABE	1	3	2	1,2,5	2,4,5,7
Empléate	MTSS, INA, M.Cultura, municipalidades	2	3	1	1,2,5	2,4,5,7
Red de Atención Progresiva para las Personas Adultas Mayores	CONAPAM, CCSS, M.Salud, IMAS, municipalidades	3	3	1	1,2,5	2,4,5,6,7
Atención Integral a Familias	IMAS, CCSS, todas las instituciones	3	3	1	1,2,3,4,5	2,4,5,7
Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil	IMAS (Secretaría Técnica Redcudi), CEN-CINAI,	1	4	2	1	2,4,5,7
Transferencias a OBS	PANI, JPS, IMAS, CONAPAM	1	4	2	1,5	2,4,5,6,7
Avanzamos Mujeres	IMAS, INAMU, INA, MIVAH, MTSS	2	4	1	1,2,3,4,5	2,4,5,6,7

Fuente: Elaboración propia con base en leyes y decretos de creación de los casos de estudio y entrevistas a funcionarios públicos.

1/ *Naturaleza 1 'Insumo-Producto', Naturaleza 2 'Producto-Producto', Naturaleza 3 Atención Integral'.*

2/ *1: Comunicación entre organizaciones / 2: Consulta entre organizaciones / 3: Negociación entre organizaciones / 4: Planificación conjunta de objetivos / 5: Ejecución conjunta de la planificación / 6: Gobernanza sistémica.*

3/ *0 si no existe alguna norma formalmente establecida que establezca que hay que coordinar; 1 si la norma establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de cada participante;*

2 si la norma establece dichas responsabilidades de manera clara y sin ambigüedades.

4/ *1: Amenaza a la autonomía de la organización; 2: Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones; 3: Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones; 4: Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización; y 5: Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.*

5/ *1: Obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político (prestigio, poder); 2: Mejorar el desempeño para resolver problemas; 3: Reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos; 4: Tener un propósito común; 5: Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación; 6: Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación; y 7: Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.*

Tabla 17
Ubicación de los ocho programas de estudio en la tipología
de coordinación interorganizacional

N I V E L	6 Gobernanza Sistémica			
	5 Ejecución conjunta de la planificación			
	4 Planificación Conjunta	Transferencias OBS / Red Infantil	Avanzamos Mujeres	
	3 Negociación	Fosuvi / Avancemos	Empléate	Atención Integral Familias / Red Adulto Mayor
	2 Consulta			
	1 Comunicación			
TIPOLOGÍA DE CIO		1 Insumo- Producto	2 Producto- Producto	3 Atención Integral
N A T U R A L E Z A				

Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar, en relación con las *barreras para la coordinación*, en la tabla 16 se observa que:

Avanzamos Mujeres y Atención Integral a Familias presentan las cinco barreras para coordinar.

Fosuvi tiene cuatro barreras: 1, 3, 4 y 5.

Avancemos, Red del Adulto Mayor y Empléate enfrentan tres barreras: 1, 2 y 5.

Transferencias a las OBS enfrenta dos barreras: 1 y 5.

Red infantil enfrenta solamente la primera barrera.

Estos resultados muestran que la variable barreras presenta todos los valores posibles entre los casos, es decir, muestra cierta variabilidad.

En quinto lugar, sobre los *incentivos para la coordinación* se determinó que los casos tienen 4 o 5 incentivos de los siete consultados, como se muestra de seguido:

Transferencias a OBS, Avanzamos Mujeres y Red del Adulto Mayor tienen cinco incentivos: 2, 4, 5, 6, 7.

Fosuvi, Avancemos, Red infantil, Atención Integral a Familias y Empléate tienen cuatro incentivos: 2, 4, 5, 7.

Esta situación muestra que la variable incentivos tiene poca variabilidad entre los ocho casos.

Adicionalmente, en los casos estudiados es importante presentar cuáles son las barreras e incentivos que más se presentan y cuáles los que menos, según la percepción de los funcionarios entrevistados, lo cual se expone en la tabla 18.

Se observa que en los programas de estudio, según los entrevistados, las barreras que más se enfrentan son la 1, 5 y 2: *amenaza a la autonomía de la organización, diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones y diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones*. Por su parte, las barreras que menos se presentan son diferencias en la definición de los problemas y las soluciones y diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes.

Tabla 18
Percepción de los gestores de los programas analizados sobre las barreras e incentivos para la coordinación interorganizacional

Concepto	Frecuencia
Barreras	
1. Amenaza a la autonomía de la organización.	8
2. Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones.	5
3. Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones.	3
4. Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de las organizaciones.	3
5. Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.	7
Incentivos	
1. Obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político (prestigio, poder).	0
2. Mejorar el desempeño para resolver problemas.	8
3. Reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos.	0
4. Tener un propósito común o una visión común.	8
5. Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación.	8
6. Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación.	3
7. Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.	8

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a los funcionarios públicos.

En relación con los incentivos, según los entrevistados, los que más se presentan son cuatro de los siete estudiados: *mejorar el desempeño para resolver problemas, tener un propósito o visión común, existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación y tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de derechos*. Cabe observar que estos incentivos se presentan en todos los ocho casos de estudio. Con una frecuencia intermedia está el incentivo de la existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación. Por su parte, se determinó que no existieron incentivos referidos a obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político ni a reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos.

4.3. Las variables explicativas del nivel de coordinación interorganizacional de los programas

En esta sección se aborda la subpregunta 4 de la investigación referida a *¿qué factores explican los niveles que adopta la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, en los casos de estudio seleccionados?*

En relación con las variables explicativas de los *niveles* de coordinación, en la sección 2.3 del capítulo II se había planteado que estas variables se clasificaban en mandatos, barreras e incentivos. Cabe recordar que los mandatos (M) o marco jurídico específico ordenan que exista la coordinación para evitar depender solamente de la coordinación voluntaria y espontánea, las barreras (B) reducen la coordinación y los incentivos (I) promueven la coordinación.

En la tabla 16 se presentaron los valores de las variables: nivel, mandatos, barreras e incentivos, para cada programa objeto de estudio. El análisis que se hará a continuación es con el propósito de arrojar luces sobre si estos factores pueden haber incidido sobre los niveles de coordinación interorganizacional alcanzado en los ocho casos de estudio y si hay pistas útiles o no para mantener los tres supuestos propuestos al final de la sección 2.3 del capítulo II.

No obstante, sobre el análisis que se va a realizar se advierte que la utilización de los casos como unidades de análisis empíricas, cumple el propósito de proveer información para la construcción del modelo analítico y la tipología -proceso inductivo- y no para someter a prueba dicho modelo.

En relación con el programa Transferencias a Organizaciones de Bienestar Social (OBS) se puede concluir que existe un mandato fuerte, sustentado en la normativa que ha emitido la Contraloría General de la República, hacia el desarrollo de una gestión de

coordinación entre las instituciones responsables de otorgar recursos económicos, en virtud de que todos comparten una demanda de recursos que proviene de las mismas organizaciones. Cabe agregar que el mandato dado por la Contraloría General es bastante específico, al solicitar que se valoren las necesidades existentes y sus fuentes de financiamiento, y se prioricen y direccionen los recursos hacia la atención de las necesidades más apremiantes, lo que explica la decisión de las instituciones concedentes de recursos, de realizar una planificación conjunta de objetivos. Finalmente, las instituciones manifiestan tener cinco incentivos para la coordinación, pese a que enfrentan las barreras de amenaza a la autonomía por parte de algunas instituciones y diferentes estructuras y procesos. Por lo anterior, en este caso, parece darse una combinación de mandatos e incentivos que son los que explicarían el nivel de coordinación de nivel 4 -planificación conjunta- que realizan las instituciones.

Del programa Fondo de Subsidios para la Vivienda se puede concluir que existe un mandato con una debilidad relativa, ya que el rol del MIVAH no está claramente definido por la carencia de una ley propia que le defina sus funciones y su relación con el Banhvi. Adicionalmente, en la ley que creó el Banhvi no se menciona a este ministerio. Es así como, si bien su rol a nivel político no se cuestiona porque existe en la práctica un ministro de vivienda con su respectiva estructura operativa, su rol en un nivel más operativo -cuando se requiere- no está definido. Por otra parte, existen cuatro barreras para la coordinación entre el MIVAH y el Banhvi, pese a que se menciona la existencia de cuatro incentivos. En este caso, la debilidad del mandato y las barreras estarían asociados con el resultado de un nivel de coordinación de nivel 3 –negociación.

En relación con el programa Avanzamos Mujeres el mandato legal presenta varias omisiones que le restan fortaleza para obligar. En este sentido, la ley no establece quién debe asumir la responsabilidad por la inserción laboral y productiva de las mujeres; no da participación al MIVAH en las instancias de la Comisión ni de su Secretaría Técnica; y no incluye al Banhvi que es el órgano ejecutor del bono de la vivienda y es el que en la práctica puede dar la prioridad en su acceso. No obstante, el mandato es muy preciso en cuanto a la

definición de los roles del Inamu, IMAS e INA, razón por la cual, se brinda el curso de formación humana y el incentivo económico asociado, así como algunos cursos de capacitación técnica, para lo cual, estas tres instituciones deciden coordinar en el nivel 4 - planificación conjunta de objetivos.

Aunado a lo anterior, pese a que los entrevistados coincidieron en que enfrentan las cinco barreras consultadas, también perciben que tienen cinco incentivos para coordinar. Sin embargo, en lo que corresponde al incentivo que es contar con espacios de coordinación, en una de las entrevistas se indicó que en la CONI generalmente no participan el Ministro o el Viceministro de Trabajo ni el Presidente Ejecutivo del INA, quien envía a un representante, lo que parece indicar que el espacio -creado por mandato- no está incentivando la participación de estos jerarcas. No obstante esto último y las cinco barreras que se enfrentan, las tres instituciones que sí tienen claramente establecidas sus responsabilidades deciden coordinar en nivel 4, ya que cuentan con un mandato claro y suficientes incentivos.

En relación con el programa Avancemos se concluye que cuenta con una normativa que define claramente las responsabilidades de cada entidad participante, además, los entrevistados perciben que tienen cuatro incentivos y que enfrentan tres barreras. Producto de estos elementos, las organizaciones deciden coordinar en un nivel 3 que corresponde a negociación. Este caso sugiere que el mandato fuerte y los incentivos no son suficientes para compensar las tres barreras y lograr coordinar en un mayor nivel.

Del programa Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil se concluye que tiene un mandato fuerte, dada la definición clara y sin ambigüedades de las responsabilidades específicas de cada institución participante en la Red. Aunado a lo anterior, los entrevistados perciben tener solo una barrera y cuatro incentivos, lo que podría explicar que la coordinación sea de nivel 4 -planificación conjunta de objetivos. En este caso parece darse una combinación de mandatos e incentivos que son los que explicarían el nivel de coordinación de nivel 4 que realizan las instituciones.

En lo que se refiere a la Red de la Persona Adulta Mayor se observa un mandato débil en cuanto a la participación y responsabilidades de las instituciones públicas participantes, además de la percepción de que se enfrentan tres barreras y de que se tienen cinco incentivos. En relación con el mandato, funcionarios del Conapam señalaron como una debilidad que la Ley 7935 no es clara en la definición de las competencias que deben asumir las entidades públicas indicadas en ella, con respecto a la atención que deben brindar a las personas adultas mayores.

Lo anterior ocurre, pese a que existe el espacio de la Junta Rectora del Conapam, integrada por varios ministros y jefes de entidades descentralizadas donde se deberían coordinar acciones; además de que se conformaron los comités interinstitucionales a nivel local. Sobre este espacio local, funcionarios de Conapam informaron que se presentaron problemas con la participación de trabajadoras sociales de la CCSS en la Comisión Interinstitucional de Apoyo de cada red comunitaria de cuidado, y que entonces la Dirección Jurídica de la Caja se pronunció en el sentido de que las profesionales indicadas no podían asumir funciones en dichas redes porque la competencia de la Caja se limita a la atención directa de la población en materia de salud y pensiones. Agregó dicha Dirección que asumir funciones en esas redes es contrario a la autonomía de la Caja y sería un desvío de fondos de la seguridad social hacia otros fines, lo que contraviene la Constitución Política (CCSS, 2012).

Además, los entrevistados de Conapam indicaron que las instituciones que participan en las comisiones de la Red, lo hacen por voluntad de sus funcionarios, a pesar de que el Decreto Ejecutivo declaró de interés público esta red de cuidado. En este mismo sentido, personas de las redes comunitarias (nivel local), indicaron que no todas las entidades públicas designadas se han integrado a los comités y tampoco la participación ha sido estable, pues hay períodos de tiempo en los que la participación queda reducida a los miembros de la organización coordinadora, de ONG's y al representante de los adultos mayores. Finalmente, en la Red del Adulto Mayor no se diseñaron instrumentos de

coordinación a nivel local entre las instituciones públicas que pueden brindar los servicios a las PAM.

La conjunción de un marco normativo omiso en establecer las entidades responsables de acciones específicas para las PAM y la debilidad de los espacios interinstitucionales podrían explicar el nivel de coordinación 3 –negociación- y no un nivel superior, pese a que en la concepción del programa se busca brindar una atención integral a las personas adultas mayores, y pese a los cinco incentivos que percibe tener el Conapam para coordinar.

En el Programa Atención Integral a Familias se puede concluir que el mandato es débil por asignar únicamente responsabilidad explícita al IMAS y a la CCSS, respecto a todas las instituciones del Estado que se mencionan de manera genérica en su decreto de creación. Adicionalmente, los funcionarios perciben cinco barreras para coordinar y cuatro incentivos. La combinación de un mandato débil y las barreras podrían explicar que se coordine en el nivel 3-negociación. En relación con los incentivos, cabe agregar que hay debilidad en los espacios e instrumentos de coordinación en el nivel central y local. Se agregó que no se establecieron los mecanismos formales de coordinación y participación real de cada institución, como serían espacios de coordinación, con responsabilidades claras y las sanciones por incumplimiento. Además se indicó que cada institución se apega a su Plan Operativo Institucional para guiar su accionar, por lo cual el Decreto se interpretó como un recargo de funciones, lo que puede ser considerado como una barrera para la coordinación.

Del programa Empléate, cabe concluir que el mandato tiene debilidades ya que el decreto que le da sustento se limita a facultar al MTSS a suscribir convenios de cooperación y coordinación pero no establece responsabilidades de otras instituciones para con la ejecución del Programa. Por otra parte, los funcionarios entrevistados perciben la existencia de tres barreras y cuatro incentivos; sobre estos últimos se tienen espacios a nivel central pero no a nivel local ni tampoco instrumentos de coordinación. Todos estos elementos contribuyen a explicar que el nivel de coordinación sea de negociación –nivel 3- entre las instituciones participantes.

De acuerdo con el análisis de cada uno de los programas realizado anteriormente, se puede concluir que existen indicios de relación entre la variable dependiente ‘nivel’ y las variables independientes ‘mandatos’, ‘barreras’ e ‘incentivos’, por lo que, se encuentran pistas útiles para mantener los tres supuestos planteados en la sección 2.3 del capítulo II.

Por otra parte, en la variable de los incentivos para la coordinación cabe recordar que se incluyen los espacios, los instrumentos y los valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de derechos. Sobre el particular, se determinó que en general todos los programas objeto de estudio tienen espacios de coordinación, unos a nivel central, regional y local, mientras que otros solo a nivel central, como es el caso de Fosuvi, Empléate, Red de Cuido infantil y Transferencias a OBS. No obstante, no todos los programas requieren tener espacios en los tres niveles mencionados. Solamente el programa Atención Integral a Familias no cuenta con espacios interinstitucionales en ningún nivel porque se ejecutó como un programa del IMAS, en el cual este instituto brindaba sus subsidios y hacía referencias de las personas beneficiarias hacia otras instituciones para que estas les brindaran sus servicios.

En relación con la existencia de instrumentos que sirvan para la coordinación interorganizacional, de acuerdo con lo expuesto en la sección 4.2, se determinó que pocos programas los han desarrollado, prácticamente solamente Avancemos, Red de Cuido infantil, Transferencias a OBS y Avanzamos Mujeres. Finalmente, sobre el incentivo referido a los valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de derechos, en todos los programas fueron mencionados, lo que significa que los funcionarios perciben tener estos valores.

De acuerdo con lo expuesto, el desarrollo de instrumentos de coordinación podría incentivar mayores niveles de coordinación interorganizacional, ya que el desarrollo de espacios se encuentra bastante generalizado y los funcionarios perciben que en sus programas se tienen los valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de

derechos. No obstante lo anterior, estas dimensiones no son estáticas ni permanentes, por lo que, una vez que se alcanzan deben ser mantenidas y perfeccionadas en el tiempo.

4.4. La coordinación interorganizacional en los programas con naturaleza 3 - Atención Integral

En relación con los programas que tienen una naturaleza 3- Atención Integral, sean Atención Integral a Familias y Red de la Persona Adulta Mayor, algunos funcionarios entrevistados mencionaron dificultades que se tienen para hacer efectiva la prestación de los servicios a los que se aspira en la conceptualización de los programas. Cabe recordar que ambos programas coordinan en un nivel 3 –negociación, según se expuso en las subsecciones 4.2.6 y 4.2.7, lo que puede ser insuficiente para lograr la atención integral de su población meta.

Adicionalmente, se mencionaron dificultades en el programa Avanzamos Mujeres para brindar los servicios definidos como parte del proceso de formación integral de esta población, que de acuerdo con su ley de creación, deberá garantizar el mejoramiento en sus condiciones de vida. Este programa coordina en nivel 4 –planificación conjunta, es más antiguo y por ende, con más experiencia de gestión, que los dos de naturaleza 3, mencionados anteriormente, creados recientemente en el período 2010-2011, por lo que resulta de interés conocer sobre esas dificultades que se aluden.

Se pretende en esta sección arrojar luces sobre las características esenciales que debe reunir la atención integral obligatoria que se establece en la normativa jurídica, para facilitar la gestión integral; así como también, sobre los otros elementos que son necesarios durante la fase de implementación para hacer realidad dicha atención.

En el programa Atención Integral a Familias, los y las profesionales ejecutores del IMAS coincidieron en indicar que la emisión del decreto, que declaró de interés público la atención integral a familias, no coadyuvó a que las instituciones públicas dieran prioridad a las familias del Programa, debido a que el mismo no se divulgó de forma oportuna y las

instituciones lo desconocían o no le brindaban importancia. Cabe recordar que el Instituto inició la ejecución de este programa en el segundo semestre de 2011 y hasta un año después, y a solicitud de la Contraloría General, se emitió el decreto mencionado. Adicionalmente, se indicó que a nivel político fue disminuyendo la intervención del Ministro de Bienestar Social en el Programa, y que en 2012 y 2013 fueron pocas las acciones de coordinación ejercidas a ese nivel.

Esta experiencia del programa Atención Integral a Familias muestra que puede ocurrir que la emisión de las normas por sí solas no movilicen a las instituciones públicas para su cumplimiento, sino que además se requiere dotarlas de importancia política por parte de las autoridades que las emiten, por medio de la divulgación y la indicación de que son de interés y prioridad de esa administración. La Rectoría del Sector desde el inicio del programa no comunicó el papel que debían cumplir el resto de instituciones públicas, y cuando lo hizo a través del decreto, fue muy general sin especificar los servicios que debían prestarse a las familias y no promovió su divulgación, o bien, los jefes institucionales no lo comunicaron hacia los niveles regionales y locales de su entidad. Esto que se indica muestra la importancia de que la norma jurídica establezca espacios de coordinación, los participantes y sus responsabilidades y además de que se le brinde apoyo político explícito.

Se mencionó que había un apego exclusivo al PAO institucional, lo cual muestra que es importante que en el país se institucionalicen los planes y presupuestos interinstitucionales como instrumentos vinculantes y vinculados a los institucionales.

En cuanto a los servicios particulares, se indicó que no todas las sucursales de la CCSS les otorgan a las familias de manera inmediata y garantizada el seguro social por el Estado, como lo establece el Decreto, por lo que se ha tenido que enviar cartas explicando el Programa y dicha norma. Se agregó que en algunos lugares, se les solicitaban los requisitos al igual que al resto de la población, contraviniendo el Decreto. Esta situación puede estar relacionada con el poco conocimiento que había del citado Decreto debido a su falta de

divulgación e impulso político y también con un sentimiento de los funcionarios de amenaza a la autonomía de la Caja.

En cuanto a la capacitación del INA, en una región se indicó que no todas las personas participantes del programa de familias pudieron insertarse en cursos, debido a cupos disponibles y cumplimiento de requisitos. También se mencionó que en el curso de formación humana del Inamu, por una cuestión de cupos disponibles no se han podido tomar en cuenta a todas las mujeres participantes. Finalmente, en cuanto al Bono Familiar para la Vivienda, se indicó que ha sido difícil que se logre dar prioridad por la misma condición de las familias, ya que no poseen terrenos a su nombre, lo cual disminuye las posibilidades de la aprobación de un bono.

Las situaciones citadas, relacionadas con el INA y el Bono Familiar para la Vivienda, remiten a la importancia de que se diseñe una oferta particular para esta población que carece de requisitos académicos y de terrenos para acceder a la vivienda. Sobre el particular, se debe considerar que realizar este diseño específico es comprender por qué surgió el programa en cuestión, para quiénes y por qué se le solicitan servicios a determinada institución, la cual no debe solamente ofrecer lo diseñado para la generalidad de la población, sino adaptarse al contexto del programa en el que se le ha incluido.

Lo anterior significa que el programa Atención Integral a Familias no está haciendo realidad una atención integral, como lo definió el PND 2011-2014 y el Decreto Ejecutivo 37382-MP-MBSF del 9 de octubre de 2012.

Por otra parte, en relación con la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, las dificultades tenidas por Conapam para que las otras instituciones públicas participen en los comités de cada red de cuidado, reflejan un conflicto entre la aspiración y necesidad de un trabajo interinstitucional y la voluntad y realidad laboral concreta de los profesionales en el nivel local y plantean retos al Estado de resolver los requerimientos de trabajo interinstitucional que tienen este tipo de programas.

Además, las omisiones de la Ley de Atención de la PAM muestran otra vez la importancia de la definición particularizada y clara de responsabilidades en los mandatos normativos que se emiten.

Finalmente, en el caso de Avanzamos Mujeres, desde 1998 se emitió la Ley 7769 que establece un proceso de formación integral para las mujeres en condición de pobreza, que comprende, al menos, lo siguiente: *capacitación en formación humana, capacitación técnico-laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación*, es decir, se trata de cinco servicios del Estado.

En este programa, según se evidenció en la sección 4.3, es importante la existencia del espacio de coordinación pero también la participación de los llamados a hacerlo, la cual depende de su responsabilidad y del control del superior jerárquico. La importancia de la participación directa de los jefes radica en preservar la naturaleza del espacio así conceptualizado, generar compromiso para con el programa y tomar decisiones definitivas.

Sobre la participación en la CONI de los llamados a hacerlo, el Presidente Ejecutivo del IMAS preside la CONI pero no puede obligar a ninguno de los otros integrantes, sean el Ministro o Viceministro de Trabajo, el jefe del INA ni al representante de la Junta Directiva del Inamu; razón por la cual, se requiere que el Presidente Ejecutivo del IMAS le otorgue alta prioridad política al Programa, cuente con el apoyo del Presidente de la República y del Ministro Rector del sector y realice intensos procesos de negociación política con sus contrapartes, ya que no tiene jerarquía sobre ellos.

Se observa la importancia de que la normativa defina claramente las responsabilidades que le competen a cada entidad participante. Sobre esta situación, como el MTSS no es ejecutor directo de capacitación y formación empresarial, lo que quizás ha faltado es una estrategia de trabajo conjunto entre el MTSS y el INA, que debe iniciar con la participación del Ministro o Viceministro de Trabajo en la CONI, como lo establece la Ley.

En cuanto al acceso a la vivienda digna se establece una responsabilidad al MIVAH, ya que se indica que se le remitirán las listas de las mujeres participantes en el Programa para que se les de prioridad para ser beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, y que deberá diseñar un programa específico anual para presentarlo ante la CONI. La falta de inclusión del Banhvi en el programa Avanzamos Mujeres muestra otra vez la importancia de la definición particularizada y clara de responsabilidades en los mandatos normativos que se emiten y de acuerdo con las competencias de cada entidad.

Adicionalmente, indicaron en las entrevistas, que ni el MIVAH ni el Banhvi cumplen con la prioridad de estas mujeres en el acceso al bono gratuito de la vivienda. Según fue comentado, algunas profesionales del IMAS realizan referencias individuales para que se otorgue el bono de vivienda a las familias de las mujeres, pero estas por lo general, no cumplen con los requerimientos de las entidades encargadas de otorgar los bonos, principalmente porque no tienen acceso a la tierra o la tienen pero no a su nombre y los gastos de orden legal son elevados para ellas.

Esta situación evidencia que no se ha diseñado ni en el MIVAH ni en el Banhvi un mecanismo que permita el acceso con prioridad de esta población como lo establece la Ley. Sobre el cumplimiento de las funciones del MIVAH en este programa, el informe de la Auditoría Interna MIVAH-AI-086-2014 concluyó que no se han emitido directrices o lineamientos concretos para cumplir con lo ordenado en la Ley 7769 y su reglamento referente al diseño del programa de atención para el otorgamiento del bono a esta población.

En relación con el INA, se indicó que por lo general las mujeres no acceden a programas completos de formación porque no cumplen los requisitos académicos de primaria o secundaria completa, sino que solamente acceden a módulos de capacitación, pero con la limitante que cuando el INA ya ha terminado de formular su Plan Anual de Servicios para el año siguiente, apenas se va conociendo que cursos son de interés de las mujeres, lo que hace que este instituto en ocasiones no pueda programar oportunamente e impartir estos cursos.

Esta situación refleja dos debilidades, una en el diseño del Programa porque la oferta de capacitación del INA no calza con el perfil educativo de las mujeres en condición de pobreza y otra en la programación de los cursos de formación humana que no están permitiendo tener a tiempo la identificación de las necesidades de capacitación técnica de las mujeres. Se podría proponer entonces que lograr la atención integral requiere diseñar una oferta de formación técnica específica para las características educativas de las mujeres en condición de pobreza e identificar las necesidades específicas de capacitación para el tiempo en el que el INA tiene que hacer su planificación.

Se informó que con el MTSS no se han realizado estrategias para darles a las mujeres capacitación y formación empresarial para que puedan desarrollar emprendimientos productivos y que a lo que más acceden algunas mujeres es a un financiamiento de ideas productivas del IMAS.

De lo anterior se concluye que las mujeres están accediendo a la formación humana y al incentivo económico; en menor grado a algunos cursos de capacitación técnica-laboral y a la educación académica; y en casi ningún grado, a la inserción laboral y productiva y a la vivienda digna. Lo anterior significa que el programa Avanzamos Mujeres no está haciendo realidad el proceso de formación integral que define la Ley 7769 Atención de las mujeres en condiciones de pobreza, del 24 de abril de 1998.

No obstante, se indicó que una decisión que se espera fortalezca la ejecución del Plan de Vida que las mujeres elaboran durante el curso de formación humana, es que a partir del 2011 las mujeres egresadas del curso se incluyeron como beneficiarias del Programa de Atención Integral a Familias, ejecutado y coordinado por el IMAS, con lo cual, se pretende brindar un proceso de seguimiento de las mujeres y sus familias en el mejoramiento de su calidad de vida; seguimiento que ha estado ausente en la historia del programa Avanzamos Mujeres.

De las situaciones anteriormente planteadas se puede concluir que las características esenciales que deben incluirse en la normativa jurídica, cuando se define una naturaleza de atención integral obligatoria son las que se presentan en la primera columna de la tabla 19; por su parte, los elementos que son necesarios para lograr la atención integral en la realidad se exponen en la segunda columna.

Tabla 19
Características esenciales que debe incluir la atención integral *obligatoria*
y elementos necesarios para hacer *realidad* la atención integral

Atención integral obligatoria	Atención integral real
Definición clara y sin ambigüedades de los servicios que deben ser suministrados a la población objetivo y de las instituciones competentes responsables de suministrarlos.	Las instituciones designadas como responsables deben adaptar sus capacidades de gestión y designar los recursos requeridos para prestar los servicios a la población objetivo. Cada institución debe verificar si requiere hacer adecuaciones de su oferta de servicios para la población objetivo, proveer los recursos y adecuarla.
Definición clara de quién es la población objetivo.	Verificar que existan o diseñar mecanismos e instrumentos ágiles y equitativos de selección de beneficiarios.
Definición de los espacios de coordinación interinstitucionales y de quienes deben participar en ellos, tanto a nivel central como regional y local, según sea requerido.	Participación efectiva en los espacios de coordinación de los funcionarios designados, para que aporten desde la óptica de su institución y adquieran compromiso con el Programa. Control por parte del superior jerárquico o de la autoridad política de que se esté cumpliendo con la participación en esos espacios. Promover los valores de cooperación mutua y compromiso en los funcionarios participantes y visión de Estado por encima del institucional.
Definición de los instrumentos de coordinación interinstitucional que deben utilizarse.	Si el marco jurídico no establece los instrumentos de coordinación interinstitucional, se deben diseñar en la fase de planificación y aplicarlos en la fase de ejecución del Programa. Vincular la planificación y presupuestación del programa interinstitucional con estos mismos procesos en cada institución participante.
Promulgar una norma jurídica que cree el programa, establezca sus objetivos e incluya los elementos precedentes.	Divulgación de la o las normas que dan origen al programa que busca la atención integral. Manifestar la importancia política por parte de las autoridades que las emiten, indicando que son de interés y prioridad de esa administración. Dotar los recursos requeridos para implementar el programa.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a los funcionarios públicos.

Es así como, cuando se aspira a brindar una atención integral a cierto grupo de la población, se advierte la importancia de definiciones claras y sin ambigüedades en el marco jurídico, en relación con los servicios que deben ser suministrados, las instituciones responsables, las características de la población objetivo, los espacios y los instrumentos de coordinación, así como, los objetivos de la atención integral.

Asimismo, y en forma complementaria, es importante que en la ejecución de dicho marco jurídico, se adapten las capacidades de gestión, se destinen los recursos requeridos, se adecúe la oferta de servicios de las instituciones responsables a las características particulares de la población objetivo; se utilicen mecanismos e instrumentos ágiles y equitativos de selección de beneficiarios; participen en los espacios de coordinación los funcionarios designados; se promuevan los valores de cooperación mutua y de compromiso en los funcionarios participantes y visión de Estado; se utilicen instrumentos de coordinación interinstitucional; se vincule la planificación y presupuestación del programa interinstitucional con estos mismos procesos en cada institución participante y se manifieste la importancia política por parte de las autoridades que emiten el marco normativo.

CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS DE INVESTIGACIÓN

A continuación se realizan conclusiones en relación con el marco institucional existente para generar coordinación interorganizacional, los procesos de coordinación que realizan los actores, los objetivos de la investigación y el modelo analítico y la tipología que permiten caracterizar la coordinación interorganizacional que ejecutan los actores en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, a partir de la sistematización de los casos estudiados.

1. El marco institucional para generar coordinación interorganizacional

En esta investigación se documentó ampliamente que en Costa Rica existe un marco institucional establecido en la Constitución Política que establece la coordinación y la articulación de las políticas públicas y que es de aplicación para los fines de las políticas de protección social no contributivas:

- i) un *Estado Social de Derecho*, promotor pero también ejecutor, llamado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país y a proteger en forma especial a la familia, la madre, el niño, la persona adulta mayor y la persona enferma desvalida, en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
- ii) una organización política, el *Poder Ejecutivo* (Presidente de la República junto con el Ministro del ramo), para la dirección y la coordinación de la administración pública, tanto central como descentralizada, en cada sector de gobierno, lo que implica orientar y guiar la acción de todos los órganos y entes públicos del ramo o sector, mediante la definición de los objetivos y metas para la satisfacción de los intereses y fines públicos.
- iii) *sujeción a la Ley de la autonomía de gobierno de las instituciones descentralizadas*, lo cual faculta una acción más coordinada e integrada del Poder Ejecutivo, con excepción de la autonomía de gobierno dada a la Caja Costarricense de Seguro Social, que es distinta y superior a la de la generalidad de entes autónomos.

- iv) facultad del Poder Ejecutivo de *vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas y darse el Reglamento para el régimen interior de sus despachos.*

Sin embargo, la organización sectorial del Poder Ejecutivo con miras al ejercicio de las facultades de dirección y coordinación de cada sector de la administración pública, no ha sido continua ni sistemática, retomada recién en el año 2006. Esta carencia histórica ha afectado en particular al ámbito de la protección social no contributiva, ya que como se documentó en la presente investigación, la institucionalidad que se fue creando en el país es bastante amplia y diversa, compuesta en la actualidad según los cálculos realizados en este estudio, por 26 instituciones y 44 programas. Además, se trata de un conjunto de programas en los que el país invierte cada año alrededor de un 2,5% del Producto Interno Bruto.

En el período de veinte años comprendido entre 1986 y 2006, los gobiernos constituyeron consejos sociales que involucraban los sectores de educación, salud, trabajo, vivienda y cultura, junto con los programas de protección social no contributivos, y convocaban a los ministros como a los jefes de la administración descentralizada. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública, lo que está establecido es el sector en torno a una cartera ministerial y una rectoría ejercida por el Ministro en conjunto con el Presidente de la República con potestad de dirigir y coordinar a la administración central y descentralizada del respectivo sector.

Si bien cada gobierno debe decretar su organización sectorial en torno a carteras ministeriales y lo retomó desde el año 2006, generalmente hay cambios sustantivos en dicha organización entre un gobierno y otro, los cuales dificultan las articulaciones interinstitucionales de mediano y largo plazo. Lo anterior ha sucedido reiteradamente en el sector que agrupa los programas de protección social no contributivos, que ha tenido variantes en la denominación, conformación y en la cartera del Ministro que se le asigna como rector, lo cual ha inhibido la coordinación, integración y articulación de estos programas.

Por otra parte, a pesar de la norma constitucional y su jurisprudencia, en la práctica el tema de la *autonomía* de los entes descentralizados autónomos sigue siendo una fuente de conflicto en la implementación de las políticas. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República estableció que la potestad del Poder Ejecutivo de dirección y coordinación tiene su límite en el concepto de autonomía y se debe ejercer de tal modo que no se violente la autonomía del ente. En las entrevistas realizadas para el presente estudio se reveló que en los ocho programas los funcionarios de las instituciones ejecutoras señalaron que para coordinar enfrentan la barrera *amenaza a la autonomía de la organización* y un ejemplo real fue la situación que se dio con la participación de trabajadoras sociales de la CCSS en los comités interinstitucionales a nivel local de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor.

Adicionalmente, en el país se cuenta con el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera de la República, por medio de los cuales se elabora el Plan Nacional de Desarrollo de cada Administración de Gobierno, que es el marco global que debe orientar los planes operativos institucionales y sus respectivos presupuestos, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales.

El enfoque sectorial adoptado en el Plan Nacional de Desarrollo parte de la definición de sectores para propiciar la coordinación y la conjunción de esfuerzos entre las instituciones, con la finalidad de lograr los objetivos que persigue el Gobierno de la República. Si bien el Sistema Nacional de Planificación fue creado como el medio para ejecutar el macroproceso de planificación de políticas y planes de desarrollo y realizar las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y políticas, presenta algunas deficiencias. Por ejemplo, según se observó en el sector estudiado, en algunas de las metas sectoriales, las acciones estratégicas que se plantean no necesariamente llevarían a su cumplimiento y además, no necesariamente son interinstitucionales, siendo predominantes las acciones estratégicas ejecutadas por una sola institución o con metas individuales de

instituciones, lo cual no permite que se logren las metas sectoriales, quedando en un mero planteamiento.

Aunado a lo anterior, el macroproceso de formulación del plan-presupuesto es un proceso uniorganizacional, carece el país de procesos de planificación-presupuestación en el que concurren varias instituciones según sea requerido para ejecutar programas y proyectos públicos interinstitucionales. Así, estos programas no tienen un presupuesto, su financiamiento está consignado en presupuestos de diferentes instituciones, lo que dificulta su ejecución y evaluación. Por lo anterior, estos procesos no coadyuvan a la coordinación interorganizacional y además, como se presupuesta en forma individual- institucional, la evaluación y la rendición de cuentas se realiza de esa manera, por lo que, no se evalúan en el marco de este macroproceso, los programas interinstitucionales.

Adicionalmente, el marco institucional específico de las políticas de protección social no contributivas es amplio y de larga data -desde el último cuarto del siglo XIX-, se ha ido construyendo de manera paulatina a partir de las necesidades y demandas sociales del momento histórico que amalgamaron apoyo político. En todo este marco institucional se identificó en esta investigación, como ya se mencionó, la existencia de 26 instituciones y 44 programas de protección social no contributivos, lo que plantea mayores necesidades y retos de coordinación interorganizacional.

En el contexto de esa amplitud del marco institucional se fueron creando en el país estructuras y mecanismos para coordinar diferentes instituciones, con el fin de formular políticas para promover y proteger los derechos de grupos de la población específicos, establecer responsabilidades a las instituciones según su ámbito de competencias y procurar la articulación de sus acciones para hacer efectivos esos derechos. Así, se constituyó un Consejo para cada uno de los siguientes grupos: personas con discapacidad, niñez y adolescencia, juventud, madre adolescente, mujeres en condición de pobreza y personas adultas mayores.

Sin embargo, cabe preguntarse si este esquema de organización por grupos separados coadyuva o no a la coordinación y la articulación de la política de protección social no contributiva. Se carece de una autoridad superior que supervise y fiscalice su funcionamiento y cumplimiento de fines, ya que entre los integrantes de los consejos no existe jerarquía y por ende, puede ser que algunas instituciones no cumplan con las responsabilidades, aun cuando la Ley las establezca explícitamente, y menos aún con los acuerdos adoptados en su seno. Además, se carece de esa autoridad que coordine el trabajo y las acciones de los diferentes consejos para brindar un abordaje integral a las familias y territorios.

En relación con la rectoría de estos programas, esta la ha ostentado el Ministro de Trabajo y Seguridad Social (1982-1986), el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (2006-2008), la Ministra de Salud (2008-2010), el Ministro de Bienestar Social y Familia sin cartera (2010-2014) y actualmente el Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social sin cartera (2014-2018). Los sectores que han incluido estos programas también han cambiado de nombre e integrantes.

Por lo anterior, la organización sectorial definida no ha permitido que estos programas se coordinen y articulen de manera continua y sostenible, interrumpiendo los procesos de conformación de las instancias de secretaría sectorial que se inician y en los que se invierten recursos (tiempo, humanos y financieros). Sin embargo, retomar, a partir del 2006, la organización del Poder Ejecutivo en sectores dirigidos por ministros rectores (junto con el Presidente de la República), significa un avance en el cumplimiento de la Ley General de la Administración Pública, sin embargo, no se han evaluado los resultados en términos de eficacia y eficiencia del trabajo gubernamental.

Retomar la organización sectorial ha sido especialmente importante para la formulación y el seguimiento de las acciones estratégicas de cada sector en el Plan Nacional de Desarrollo, ya que se le ha encargado al Ministro Rector, la dirección del proceso de formulación de los objetivos sectoriales, las acciones estratégicas y las metas correspondientes, así como también, la integración de la programación y del seguimiento

anual, siendo la relación con Mideplan por sectores y no por instituciones individuales, como era anteriormente.

Como parte del marco institucional también se creó otro instrumento importante para la coordinación y la articulación de las políticas de protección social no contributivas: el sistema *único* de información de población objetivo y beneficiaria. Si bien este sistema aún no es una realidad en Costa Rica, se ha trabajado desde el 2006 y se tienen avances en el Registro Único de Beneficiarios (RUB) que contiene información de los años 2012, 2013 y 2014 para los programas sociales más grandes en volumen de recursos y beneficiarios y para algunos otros programas pequeños. La promulgación de la Ley 9137 que creó el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado, es sin duda un avance importante pues constituye un mandato legal la implementación de dicho sistema. No obstante, es imprescindible el impulso y apoyo político que le brinden el Ministro Rector del Sector y el Presidente de la República.

Cuando el sistema único sea una realidad se espera que se simplifiquen e incluso unifiquen los mecanismos de acceso a los programas; haya más proactividad en la búsqueda de los beneficiarios eliminando las filas, mayor eficiencia por la reducción de los costos de los mecanismos de selección de cada institución, más transparencia sobre el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario, menos duplicaciones de beneficios, y priorización de familias y personas, estableciendo un orden para su atención de acuerdo con las necesidades.

2. Los procesos de coordinación interorganizacional en los programas estudiados

El análisis inductivo de los ocho programas permitió concluir que en relación con los modos de interacción, se observa que la manera o la forma de la acción recíproca entre los actores radica principalmente en: decisiones de asignación de recursos, suministro de información de diversa índole para la toma de decisiones, identificación y selección de beneficiarios, programación de metas y actividades locales de diversa naturaleza y generación de referencias de personas para su atención.

El análisis de los programas también permitió observar que existe una *naturaleza* de coordinación entre las entidades, de acuerdo con el rol establecido a cada organización en el programa. Así, la *naturaleza 1, Insumo-Producto*, en la cual las instituciones coordinan entre sí el suministro de insumos para que una de ellas preste un servicio a la población definida, la ostentan los programas Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores, Fondo de Subsidios para la Vivienda, Avancemos y Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. La *naturaleza 2, Producto-Producto*, en la que las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida para que esta reciba varios servicios, caracteriza a dos programas Avanzamos Mujeres y Empléate. Finalmente, la *naturaleza 3, Atención Integral*, en la cual, las instituciones coordinan que cada una brinde su servicio, de tal manera que la población meta tenga acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios, que les permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos, la ostentan dos programas Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social y Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor.

Del análisis realizado también se concluyó que existen *niveles* de coordinación interorganizacional, de acuerdo con las acciones de interacción que se realizan entre los actores. Cabe recordar que la coordinación interorganizacional consiste en un proceso de interacción entre las decisiones, acciones y recursos de las organizaciones que tiene diferentes niveles en una escala creciente.

Los niveles son: 1: Comunicación entre organizaciones, 2: Consulta entre organizaciones, 3: Negociación entre organizaciones, 4: Planificación conjunta de objetivos, 5: Ejecución conjunta de la planificación y 6: Gobernanza sistémica. La escala de seis niveles de coordinación interorganizacional se construyó de menor nivel a mayor nivel y en forma acumulativa, es decir, cada nivel incluye los anteriores. Los niveles 1 y 2 se tipifican como niveles “bajos” de coordinación interorganizacional; el nivel 3 como “medio”, el 4 “alto” y el 5 y 6 “muy alto”.

En los ocho programas de estudio se determinó que se desarrollan los niveles 3 y 4, tres programas coordinan en el nivel 4 (Transferencias a OBS, Avanzamos Mujeres y Red infantil) y los otros cinco en el nivel 3, por lo cual, el resultado muestra que en estos programas no se está en niveles incipientes de coordinación y por lo tanto, se deben valorar los costos y beneficios de aumentar el nivel, de acuerdo con las particularidades de cada programa.

En relación con las variables explicativas del nivel de coordinación interorganizacional, desde una perspectiva de análisis cualitativo, existen indicios de relación entre la variable dependiente 'nivel' y las variables independientes 'mandatos', 'barreras' e 'incentivos'. No obstante, cabe recordar que la utilización de los casos como unidades de análisis empíricas, cumplía el propósito de proveer información para la construcción del modelo analítico y la tipología, mediante un proceso inductivo, y no para someter a prueba dicho modelo.

Adicionalmente, en todos los casos estudiados existen mandatos de coordinación, determinados por su marco jurídico específico, lo cual podría explicar el resultado de que los niveles de coordinación presentes sean de nivel medio y alto, pues al existir mandatos no se depende solamente de la coordinación voluntaria y espontánea. Sin embargo, en tres casos hay mandatos definidos sin ambigüedades sobre los responsables de hacer lo que se establece en la norma, mientras que para los restantes cinco programas los mandatos presentan omisiones de las instituciones o programas que deben participar y falta de claridad sobre las responsabilidades específicas de algunos participantes.

La existencia de mandatos de coordinación claros en un Estado de Derecho como el costarricense, parece ser necesaria, pero no suficiente, pues también hay que considerar que bajo la perspectiva del neoinstitucionalismo centrado en los actores, los recursos e intereses de los actores influyen en los resultados, así como también, las barreras que obstaculizan y los incentivos que promueven la coordinación interorganizacional.

Se concluye que en los programas de estudio las barreras que más se enfrentan son *amenaza a la autonomía de la organización, diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones, y diferencias de propósitos y prioridades entre las organizaciones*. Por su parte, las barreras que menos se presentan son diferencias en la definición de los problemas y las soluciones y diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes. Este último resultado puede significar que entre los profesionales de las instituciones de los programas objeto de estudio ya se tiene un conocimiento común sobre cuáles son los problemas, las soluciones y el interés de las poblaciones objetivo, posiblemente porque la institucionalidad social, por su larga data, está muy consolidada.

Sin embargo, las tres barreras que están más presentes son obstáculos para la ejecución de los programas y el cumplimiento de sus objetivos, razón por la cual, las instituciones participantes en ellos pueden tomar medidas para que, en el marco del programa que ejecutan, desarrollen una visión común y valores de cooperación mutua, adecúen estructuras y procesos y acuerden propósitos y prioridades.

En relación con los incentivos para la coordinación interorganizacional, los que fueron identificados por los actores con mayor frecuencia son cuatro de los siete estudiados, los cuales son: *mejorar el desempeño para resolver problemas, tener un propósito o visión común, existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación y tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de derechos*. Cabe recordar que estos incentivos se presentan en todos los ocho programas de estudio. Con una frecuencia intermedia se citó el incentivo de la *existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación*, sin embargo, es posible que los entrevistados no se estén refiriendo al macroproceso de planificación-presupuestación del sector público, el cual, permite realizar esos procesos de forma individual y no interinstitucional; y que tampoco se refieran al Plan Nacional de Desarrollo, el cual, a pesar de ser un instrumento para la planificación a nivel sectorial, o sea integrador, en el sector estudiado presenta debilidades de formulación de las metas sectoriales como se ha comentado.

En referencia al incentivo de contar con espacios de coordinación interorganizacional, se observó que dichos espacios existen en los ocho programas de estudio, con la única excepción del programa Atención Integral a Familias. Sin embargo, en relación con la existencia de instrumentos propicios para la coordinación interorganizacional se determinó que solamente cuatro de los ocho programas los han desarrollado. En relación con el incentivo referido a los valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad y enfoque de derechos, los funcionarios los señalaron en todos los programas estudiados, lo que sugiere que perciben tener estos valores. Es así como, el desarrollo de instrumentos de coordinación podría incentivar mayores niveles de coordinación interorganizacional, ya que el desarrollo de espacios se encuentra bastante generalizado y los funcionarios perciben que en sus programas se tienen los valores citados. No obstante lo anterior, estas dimensiones no son estáticas ni permanentes, por lo que, una vez que se alcanzan deben ser mantenidas y perfeccionadas en el tiempo.

Por su parte, se determinó que no existieron incentivos referidos a obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político ni a reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos. Este resultado puede obedecer a que en el contexto costarricense cada institución tiene definidas sus fuentes de financiamiento y muchas incluso el porcentaje que les corresponde, para cumplir los fines que se les encomiendan; siendo muy limitada la posibilidad de obtener recursos o beneficios de otras instituciones ejecutoras. Es menester aclarar que en este resultado no se considera la dependencia de recursos que existe, en algunos casos, de un proceso de negociación con los entes financiadores, como el Ministerio de Hacienda, la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y la Junta de Protección Social; sino que el resultado se refiere a dependencia entre organizaciones que son ejecutoras de los programas.

En relación con los programas con *naturaleza 3 -Atención Integral-* se concluye que para lograr que la atención sea integral en la implementación y en los resultados sobre las personas, se requiere hacer gestión interorganizacional. Sobre el particular, como ya se especificó, dos programas resultaron ser de naturaleza 3, Atención Integral a Familias en

pobreza, vulnerabilidad y riesgo social y Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor, y ambos están logrando una coordinación de nivel 3; mientras que otros de naturaleza distinta están logrando un nivel 4.

En el programa *Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social*, se mostró la importancia de no solo emitir las normas, sino también, divulgarlas e impulsarlas para dotarlas de importancia política; establecer espacios y mecanismos formales de coordinación, los participantes y sus responsabilidades; diseñar una oferta particular para la población objetivo que no cumple con los requisitos de varios de los programas; y que cada jerarca emita directrices hacia el interior de su institución para que queden las responsabilidades claramente establecidas en la línea jerárquica, asigne los recursos requeridos y se incorporen cuando se formula el plan-presupuesto institucional.

En el programa *Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de la Persona Adulta Mayor*, se tuvieron problemas por la no participación de los funcionarios de las instituciones en los comités locales y entonces se presentó un conflicto entre la aspiración y necesidad de un trabajo interinstitucional y la voluntad y realidad laboral concreta de los profesionales en el nivel local, que plantean retos al Estado de resolver los requerimientos de trabajo interinstitucional que tienen este tipo de programas. Además, se determinó la falta de especificación de las responsabilidades específicas de cada institución en el marco de la Ley de Atención Integral para la Persona Adulta Mayor 7935, lo que muestra, otra vez, la importancia de la definición particularizada y clara de responsabilidades en los mandatos normativos que se emiten.

Por otra parte, otro caso analizado fue el del programa Avanzamos Mujeres, el cual es de naturaleza 2 y alcanza un nivel de coordinación 4, sin embargo, su mandato dado desde 1998 de brindar un servicio de cinco componentes a las mujeres en condición de pobreza, aún no se concreta. En el programa Avanzamos Mujeres cabe concluir que la Ley no debe tener omisiones ni ambigüedades sobre los responsables de ejecutar lo que establece y que la existencia de la Ley debe complementarse, al menos con, prioridad alta y negociación

políticas a nivel central; capacidad de gestión de las instituciones participantes; asignación de recursos humanos y materiales para brindar los servicios; directrices u órdenes hacia el nivel local por parte de cada jerarca involucrado; y disposición y compromiso de los funcionarios locales.

Finalmente, como parte de una estrategia de superación de la pobreza que emprenda cualquier gobierno, esta Ley aún con sus omisiones, constituye un instrumento útil, ya que define los servicios que deben ser suministrados como parte del proceso de formación integral para la inserción laboral y productiva de las mujeres en condición de pobreza; los roles del Inamu, el IMAS e INA como ejecutores y financiadores; también establece la participación del Ministro o Viceministro de Trabajo en la Comisión Nacional Interinstitucional y que el MIVAH debe elaborar un programa específico para el acceso al bono de la vivienda. En este sentido, el programa Avanzamos Mujeres debería ser de amplia escala, ya que, a manera de referencia, la cantidad de mujeres mayores de 18 años en condición de pobreza rondan las 365.000, representan un 20% de las mujeres mayores de 18 años y el 55% de la población mayor de 18 años en condición de pobreza, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares del 2013.

3. Los objetivos de la investigación

Esta investigación pretende *explicar los factores necesarios para generar los niveles de coordinación interorganizacional que posibiliten lograr los objetivos de los programas de protección social no contributivos y la prestación de servicios integrales a la población en condición de pobreza en Costa Rica.*

Para su logro, se propusieron tres objetivos específicos. El primer objetivo específico fue *crear un modelo analítico y una tipología de la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, a partir de la sistematización de los casos estudiados.* Tanto el modelo analítico como la tipología, iniciaron con una propuesta teórica, que mediante un proceso inductivo de exploración de

los casos estudiados, se fueron reformulando como producto de la retroalimentación que proveyó la evidencia empírica presentada en el capítulo IV.

El modelo analítico de la coordinación interorganizacional se sustenta en la definición de la coordinación interorganizacional como *un proceso de interacción entre las decisiones, acciones y recursos de las organizaciones que tiene diferentes niveles en una escala creciente, para el logro de objetivos estratégicos públicos con eficiencia e incrementar el valor público.*

El citado proceso de interacción tiene varias naturalezas si se considera el rol establecido a las entidades participantes en el programa, es decir, de cómo se conceptualizaron sus funciones a desempeñar. Esto significa que es el marco jurídico el que define la naturaleza, por lo que se trata de una naturaleza “obligatoria”. En razón de lo anterior, el modelo introduce la variable *naturaleza de coordinación interorganizacional*, que toma tres valores y se definen de la siguiente manera:

1. *Insumo-Producto*: Es la coordinación interorganizacional que se realiza durante el proceso de producción del servicio y consiste en que las instituciones coordinan entre sí el suministro de uno o varios insumos requeridos para que una de ellas preste un servicio a la población definida.
2. *Producto-Producto*: Es la coordinación interorganizacional que se realiza en la fase de prestación de los servicios de cada institución y las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida para que esta reciba varios servicios.
3. *Atención Integral*: Es la coordinación interorganizacional que se realiza en la fase de prestación de los servicios de cada institución y las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida, de tal manera que esta tenga acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios, que les

permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos, para lo cual se requiere que cada entidad aporte lo que le corresponde según su especialidad, en tiempo, espacio y forma.

El modelo además incluye la variable *niveles de coordinación*, en concordancia con la definición de coordinación propuesta anteriormente, la cual se define en función de las *acciones de interacción* que se realizan entre actores. Esta variable toma seis valores que están en una escala creciente y son acumulativos, es decir, cada nivel incluye el o los anteriores. Los niveles 1 y 2 se tipifican como niveles “bajos” de coordinación interorganizacional, el nivel 3 como nivel “medio”, el nivel 4 como “alto” y los niveles 5 y 6 como “muy alto”.

Los niveles de coordinación interorganizacional son de menor a mayor:

1. *Comunicación entre organizaciones*: La organización manifiesta o hace saber algún asunto a la otra organización, no espera respuesta y actúa unilateralmente.
2. *Consulta entre organizaciones*: La organización solicita el parecer, dictamen o consejo, a la otra organización, espera respuestas y luego actúa unilateralmente considerando la información de esas respuestas.
3. *Negociación entre organizaciones*: Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente.
4. *Planificación conjunta de objetivos*: Las organizaciones se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada

organización ejecuta las acciones y los recursos según lo acordado, de forma individual pero interactuando con las otras organizaciones.

5. *Ejecución conjunta de la planificación*: Las organizaciones, además de la planificación conjunta de objetivos, desarrollan y ejecutan procedimientos e instrumentos unificados, en vez de los individuales de cada una, para definir a quienes brindar los servicios, para prestar los servicios y para el control y supervisión, según sea requerido.

6. *Gobernanza sistémica*: Las organizaciones se integran en torno a una visión común, actúan como un sistema para la protección de un derecho y mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación. En particular, generan *espacios* institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre la diversidad de actores, desarrollan *instrumentos y procesos* de gestión integradores (planificación, presupuestación y evaluación) y desarrollan *valores* comunes de interdependencia, cooperación mutua y equidad.

En la figura 13 se muestran gráficamente los niveles. Es importante indicar que en la anterior propuesta de seis niveles de coordinación, *no se incorporan los procesos en los que no se establece interacción entre las organizaciones* y cada una actúa unilateralmente; y tampoco se incluye la *integración de estructuras*, la cual requiere el desarrollo de estructuras organizacionales comunes y mezcla de prácticas e intervenciones profesionales.

El modelo analítico propone que la variable *nivel de coordinación* es explicada por un conjunto de variables; hay o no *mandatos* que estarían establecidos en leyes o normas de rango inferior y que harían obligatoria la coordinación interorganizacional; hay elementos que se manifiestan como *barreras* para que la coordinación se desarrolle de forma espontánea y que podrían explicar bajos niveles de coordinación; y hay elementos que *incentivan* la coordinación y explicarían que esta se lleve a cabo en sus diferentes niveles.

Estos tres grupos de elementos se proponen en el modelo analítico como los factores explicativos del nivel de coordinación interorganizacional (CIO). Así las barreras (B) reducen la coordinación, los incentivos (I) y los mandatos (M) hacen que exista la coordinación en diferentes niveles.

Figura 13
Niveles de coordinación interorganizacional



Fuente: Elaboración propia.

Aunado a lo anterior, se considera que el marco institucional en los tres niveles: normas constitucionales de gobierno, normas legales de la administración pública y normas legales específicas de las políticas de protección social no contributivas, constituye el sistema de reglas de juego que enmarcan los procesos de coordinación interorganizacional. A continuación se muestra esquemáticamente dicho modelo:

Modelo de Coordinación Interorganizacional (CIO)



Fuente: Elaboración propia.

Cabe recordar que los mandatos, las barreras y los incentivos propuestos fueron:

Mandatos (M)

0. No existe alguna norma formalmente establecida que establezca que hay que coordinar
1. Existe la norma y establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de uno o varios participantes
2. Existe la norma y establece dichas responsabilidades de manera clara y sin ambigüedades.

Incentivos

- Obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político (prestigio, poder).
- Mejorar el desempeño para resolver problemas.
- Reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos.
- Tener un propósito o visión común.
- Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación.
- Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación.
- Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

Barreras

- Amenaza a la autonomía de la organización.
- Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones.
- Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones.
- Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización.
- Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

En relación con el modelo analítico, se mantiene la propuesta de los siguientes supuestos, ya que el estudio inductivo de los ocho casos permitió arrojar pistas útiles sobre las variables explicativas del nivel de coordinación interorganizacional:

1. La existencia de mandatos de coordinación propicia niveles de CIO y estos son mayores si los mandatos son de mayor nivel y viceversa, dados los incentivos y las barreras.
2. Entre mayor cantidad de incentivos se generarán mayores niveles de CIO y viceversa, dados los mandatos y las barreras.
3. Entre menor cantidad de barreras se generarán mayores niveles de CIO y viceversa, dados los mandatos y los incentivos.

Por otra parte, la *tipología de la coordinación interorganizacional* se creó a partir de la combinación de las variables ‘naturaleza’ y ‘nivel’; las cuales se presentan en la tabla siguiente:

Propuesta de Tipología de Coordinación Interorganizacional

N I V E L	6 Gobernanza Sistémica	No aplica	No aplica	3,6
	5 Ejecución conjunta de la planificación	1,5	2,5	3,5
	4 Planificación Conjunta	1,4	2,4	3,4
	3 Negociación	1,3	2,3	3,3
	2 Consulta	1,2	2,2	3,2
	1 Comunicación	1,1	2,1	3,1
TIPOLOGÍA DE CIO		1 Insumo- Producto	2 Producto- Producto	3 Atención Integral
N A T U R A L E Z A				

Fuente: Elaboración propia.

Es importante indicar que los programas deben avanzar a niveles superiores de coordinación, lo cual dependerá de una valoración del costo-beneficio marginal de ascender al siguiente nivel y por ende, no necesariamente deben llegar a desarrollar el nivel máximo. Por otra parte, se aclara que si bien el nivel puede cambiar, la naturaleza no, dado que esta es definida por el marco jurídico específico del programa.

Se concluye ahora sobre el segundo objetivo específico de la investigación, consistente en *determinar los factores de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, con énfasis en su marco institucional, que pueden ser modificados para incentivar niveles de coordinación que posibiliten el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población.*

Sobre el particular, el análisis del marco institucional realizado en el capítulo III y el estudio de los procesos de coordinación realizado en el capítulo IV, permiten concluir que, bajo la óptica del marco institucional, para incentivar los niveles de coordinación es necesario:

1. Definir un sector conformado por los programas de protección social no contributivos, en torno a una cartera ministerial que habrá que definir, y una rectoría ejercida por el Ministro de esa cartera y el Presidente de la República, que tiene la potestad de dirigir y coordinar a la administración central y descentralizada del Sector.
2. Mantener la denominación y la conformación del Sector, así como, la cartera del Ministro que se le asigna como rector, para dotarle de estabilidad. Sobre este último aspecto, se debe desarrollar en el país la discusión y decisión de si debe ser la cartera de Trabajo y Seguridad Social la que coordine estos programas o una nueva cartera exclusiva para el ámbito de la protección social no contributiva.

3. Definir los objetivos y metas del Sector para ordenar y orientar la actividad de los programas que ejecutan los ministerios y sus entes adscritos, las entidades autónomas, demás entes públicos descentralizados y los consejos, hacia una gestión integrada interinstitucional e intersectorial.
4. Implementar un proceso de planificación-presupuestación-evaluación interinstitucional, en el que concurren varias instituciones, según sea requerido para ejecutar programas y proyectos públicos interinstitucionales; de carácter vinculante y vinculado al proceso institucional, como un componente de los actuales sistemas de planificación, administración financiera y evaluación.
5. Mejorar la aplicación del enfoque sectorial del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la definición de metas sectoriales y acciones estratégicas interinstitucionales que efectivamente coadyuven al logro de dichas metas. Con este punto y el anterior, se genera el incentivo para coordinar de 'existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación'.
6. En un contexto de amplitud y dispersión de estos programas, dos de las labores urgentes del Ministro Rector y su secretaría sectorial son la revisión y modificación de las estipulaciones específicas de normas jurídicas que impidan la gestión interorganizacional y la propuesta de cambios de leyes cuando sean requeridos; así como, la revisión de todos los programas para determinar las complementariedades y articularlos entre sí y los vacíos para crear intervenciones públicas que los llenen, además de, las estructuras y procesos que podrían armonizarse entre las organizaciones. Lo anterior con el fin de configurar un sistema de protección social sobre la base de las partes diversas, dispersas e inconexas que se tienen en la actualidad.
7. Evaluar el funcionamiento y la efectividad de los consejos creados para coordinar acciones interinstitucionales en beneficio de grupos poblacionales específicos, el

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (CONI), el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CNPJ).

8. Concluir la implementación del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado creado por la Ley 9137, como instrumento integrador de gestión horizontal, de alimentación, mantenimiento y utilización por parte de todos los programas sociales que requieran seleccionar población para otorgar sus prestaciones. Este sistema es importante como instrumento para identificar proactivamente la población que tiene derecho a ser atendida, unificar el mecanismo de acceso y establecer el otorgamiento de las prestaciones del Estado de acuerdo con una priorización de las familias y personas.
9. Reformar el marco jurídico específico (mandatos) de los programas Fondo de Subsidios para la Vivienda, Avanzamos Mujeres, Red de la Persona Adulta Mayor, Atención Integral a Familias y Empléate, para establecer de manera clara y sin ambigüedades, las instituciones o programas que deben participar y sus responsabilidades específicas en la ejecución, según el análisis realizado en la sección 4.2 del capítulo IV.
10. Que las instituciones participantes en los programas tomen medidas para que, en el marco del programa que ejecutan, desarrollen en los funcionarios una visión común y valores de cooperación mutua, realicen adecuaciones de estructuras y procesos de los programas y acuerden propósitos y prioridades, para mitigar así las barreras para la coordinación que más comúnmente se enfrentan.

Por otra parte, las dificultades y desafíos que enfrentan los programas con naturaleza 3 -Atención Integral- para lograr una atención integral efectiva para la población, permite concluir que esos objetivos son más propios de una estrategia país, que de un programa particular, debido a que este último puede tener ciclos de fuerte apoyo político y de débil apoyo político, entre la globalidad de programas que existen en el país y entonces no logra desarrollar una escala que tenga impacto en la prevención y reducción de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social. En este contexto, para incentivar *niveles de coordinación que posibiliten la prestación de servicios integrales a la población* se considera que es necesario, además de los diez puntos anteriores:

1. Una norma, mejor de rango legal que de decreto ejecutivo por su sostenibilidad en el tiempo, que establezca:
 - la atención integral con definición de las prestaciones sociales que comprende, las características de la población objetivo y las instituciones responsables de su financiamiento y ejecución.
 - un órgano colegiado de coordinación interinstitucional, de nivel político, dirigido por el Ministro Rector del Sector.
 - un órgano colegiado de coordinación interinstitucional, de nivel técnico, con replicación en el territorio a nivel regional y local.

Con este punto se aborda el tema de la existencia del marco jurídico que defina una naturaleza de atención integral y además, de mandatos de coordinación con estipulaciones claras y sin ambigüedades.

Sobre el particular, debido a que existen leyes referidas a varios grupos poblacionales, la Ley de Creación del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley para la Atención de las Mujeres en Condiciones de Pobreza, la Ley para la madre adolescente, la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor y la Ley de la Persona Joven, las cuales establecen, unas más clara y explícitamente que otras, el rol que

deben cumplir varias instituciones públicas, habría que analizar en profundidad las leyes y sus reglamentos para determinar si están establecidos los servicios que comprende la atención integral y las responsabilidades de cada institución, de manera clara y sin ambigüedades.

2. Un equipo de profesionales estable en el tiempo, generalmente denominado secretaría sectorial, que apoye la labor del Ministro Rector mediante la sistematización del conocimiento acumulado, el desarrollo de herramientas y sistemas, el seguimiento sobre el cumplimiento de los compromisos institucionales en la ejecución de la estrategia de atención integral y la evaluación de los resultados de dicha estrategia.
3. Jerarcas institucionales que giren órdenes para la implementación de la atención integral con definición clara de las responsabilidades que asume su institución en el nivel central, regional y local; y que además destine el presupuesto requerido y lo incorpore en la planificación de la entidad.
4. Funcionarios públicos con visión común y valores de cooperación mutua y compromiso de cumplir con aquellas acciones que se requieren para brindar los servicios que les corresponde, en forma oportuna y con calidad. Estos funcionarios deben tener visión de Estado y competencias de logro y trabajo en equipo.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, el desarrollo de la presente investigación cumplió con los objetivos propuestos y en particular, realizó aportes teóricos relacionados con la propuesta de un modelo analítico y una tipología de la coordinación interorganizacional, la cual fue puesta a prueba en la presente investigación y se espera sea replicada por otros investigadores con el fin de irle dando mayor capacidad explicativa. Adicionalmente, se contribuyó con una evaluación rigurosa del marco institucional o sistema de reglas de juego que enmarcan y dan forma a las interacciones entre las organizaciones que operan en el ámbito de la protección social no contributiva, y con una propuesta de los

factores de ese marco institucional que pueden ser modificados para incentivar niveles de coordinación que posibiliten el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población.

4. Las líneas futuras de investigación

Proponer líneas de investigación futuras sobre la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, constituyó el tercer objetivo específico y final del proyecto.

En primer lugar, se propone que futuras investigaciones validen el modelo analítico y la tipología de coordinación interorganizacional propuestos, para continuar avanzando en el conocimiento sobre gestión colaborativa que, en la agenda académica internacional, se plantea como una necesidad dentro de los nuevos modelos de gobernanza desarrollados a partir de la década de los noventa.

En segundo lugar, se propone investigar sobre la coordinación interorganizacional en otros programas de protección social no contributiva, los cuales no fueron analizados en la presente investigación.

En tercer lugar, es importante estudiar en profundidad los resultados en materia de coordinación que han tenido las estructuras y mecanismos del sector mencionados en la subsección 3.2.3.2, a saber, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA), la Comisión Nacional Interinstitucional para Atender a las Mujeres en Condiciones de Pobreza (CONI), el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA), el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam) y el Consejo Nacional de la Política Pública de la Persona Joven (CNPJ), con el fin de comprender cómo se realiza la coordinación interorganizacional en esos espacios y determinar los factores que podrían ser modificados para aumentar su efectividad.

En cuarto lugar y para terminar, una línea futura de investigación es la dimensión de los actores, para analizar su rol en los resultados de coordinación interorganizacional. En particular, se podría estudiar los ‘valores’ que poseen los actores, como la confianza mutua, también se recomienda el análisis de otra variable como el ‘liderazgo’, así como las ‘estrategias de acción’ para estudiar el comportamiento estratégico que realizan los actores para lograr sus intereses y los objetivos de los programas.

Bibliografía

- Alexander, E.R. (1993). Interorganizational Coordination. *Journal of Planning Literature*. 7 (4), 328-343.
- Alexander, E.R. (1998). A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management. *The International Journal of Organizational Analysis*. 6 (4), 334-354.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <http://www.pgrweb.go.cr/scij/> [Consulta 4 dic. 2013].
- Banco Mundial. (1990). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990. La Pobreza*. Washington D.C.: Autor.
- Banco Mundial. (2000). *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Banco Mundial. (2001a). *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Banco Mundial. (2001b). *Costa Rica: El Gasto Social y la Pobreza*. (Partes I y II). [pdf].
- Banco Mundial. (2004). *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicios para los pobres*. Washington D.C.: Autor.
- Benson, J.K. (1975). The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*. 20, 229-249.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. (1998). Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional. *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Puntos de vista*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2012). *Sobre la integración de profesionales en Trabajo Social en la Red de Atención Progresiva para el Cuido de la Persona Adulta Mayor* (Oficio DJ-8385-2012). San José: Autor.
- Caja Costarricense de Seguro Social. Área de Regulación y Sistematización de Diagnóstico y Tratamiento. Coordinación Nacional de Trabajo Social. (2012). *Lineamiento técnico para la participación de profesionales en Trabajo Social de la CCSS en la Red de Atención Progresiva para el Cuido de Personas Adultas Mayores en Costa Rica* (Oficio ARSDT-TS-E-0187-12). San José: Autor.

- Christensen, T., Laegreid, P. (2007). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. *Working Paper 5 Stein Rokkan Centre for Social Studies. UNIFOB AS.* 1-33.
- Churnside, R. (1994). *Análisis y evaluación de relaciones inter-organizacionales: modelo, metodología y casos.* Universidad de Costa Rica. Escuela de Administración Pública. San José: Autor.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2010a). *Protocolo de coordinación para la asignación y el giro de los recursos económicos a las organizaciones privadas sin fines de lucro que atienden a personas adultas mayores.* San José: Autor.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2010b). *Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica.* San José: Autor.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (s.f.). *Estrategia metodológica para la intervención en la comunidad, en el proceso de conformación de la Red Progresiva para el Cuido Integral a las Personas Adultas Mayores en Costa Rica.* San José: Autor.
- Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor. (2014). *Procedimiento para la asignación y ejecución de los recursos provenientes de la Ley 7972, Ley de Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y cigarrillos y la Ley 8783, Reforma la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares No. 5662. Modalidad: Hogar, Albergue y Centro Diurno.* San José: Autor.
- Comisión Nacional Interinstitucional. Secretaría Técnica. (2010). *Estrategia Operativa para la atención integral de mujeres en condiciones de pobreza.* San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2005). *Resultados del Plan Social Vida Nueva durante el período 2002-2004 (Informe DFOE-SO-37-2005).* San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2006a). *Identificación y caracterización de los programas de Asistencia y Promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración (Informe DFOE-SO-30-2006).* San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2006b). *Informe sobre la Dirección Política de los Programas de Asistencia y Promoción Social (Informe DFOE-SOC-40-2006).* San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2006c). *Utilización del Sistema de Información de la Población Objetivo del Instituto Mixto de Ayuda Social en el Sector Social (Informe DFOE-SO-11-2006).* San José: Autor.

- Contraloría General de la República. (2009a). Diseño, ejecución y evaluación de las políticas de superación de la pobreza: ¿qué mejorar a partir de la experiencia del período 1998-2008? En *Memoria Anual 2008*. San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009b). *Informe sobre el diseño, ejecución y evaluación de las políticas dirigidas hacia la superación de la pobreza* (Informe DFOE-SOC-19-2009). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009c). *Informe sobre el cumplimiento de las metas establecidas en los contratos con la ciudadanía en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, correspondiente al Sector Social y Lucha contra la Pobreza* (Informe DFOE-SOC-16-2009). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009d). *Informe sobre los resultados del estudio realizado en la Junta de Protección Social, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro* (Informe DFOE-SOC-IF-112-2009). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009e). *Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro* (Informe DFOE-SOC-IF-114-2009). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2009f). *Informe sobre los resultados del estudio realizado en el Patronato Nacional de la Infancia, en relación con las transferencias de recursos a organizaciones privadas sin fines de lucro* (Informe DFOE-SOC-IF-123-2009). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2011). *Informe sobre un sistema de información único de beneficiarios y población objetivo para los programas sociales selectivos* (Informe DFOE-SOC-IF-12-2011). San José: Autor.
- Contraloría General de la República. (2012). *Informe sobre el cumplimiento de la meta de atender en forma integral 20.000 familias en condición de pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social* (Informe DFOE-SOC-IF-02-2012). San José: Autor.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1980). *Actors and Systems. The Politics of Collective Action*. (A. Goldhammer, tr). Chicago: The University of Chicago Press.
- Cunill-Grau, N. (2005). *La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social*. [pdf]. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
Recuperado de <http://siare.clad.org/siare/bgeneral/php/buscar.php> [Consulta 22 oct. 2006].

- Cunill-Grau, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Reforma y Democracia*. 46, 41-72. Caracas: CLAD.
- Cunill-Grau, N., Fernández, M. y Vergara, M. (2011). Gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud. Un análisis a partir del caso chileno. *Salud Colectiva*. 7 (1), 21-33. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.
- De la Cruz, V. (2005). Pobreza y lucha social en Costa Rica, 1870-1930. Por R. Viales-Hurtado (Ed.). *Pobreza e historia en Costa Rica: determinantes estructurales y representaciones sociales del siglo XVII a 1950* (53-100). San José: EUCR.
- Engel-Aduan, W. (2004). *Políticas Integrales de Reducción de la Pobreza: el Desafío de la Efectividad*. VI Foro de Equidad Social. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Evan, W.M. (1972). An Organization-Set Model of Interorganizational Relations. Por M. F. Tuite, M. Radnor y R.K. Chisholm (Eds.). *Interorganizational Decision Making*. (78-90). Aldine-Atherton Publishing.
- Faria, V. (2003). *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Serie Políticas Sociales 64. Santiago: CEPAL.
- Guzmán, L. (1990). *La coordinación interorganizacional en la administración de los recursos naturales renovables en Costa Rica*. (Tesis de Maestría en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio.
- Grindle, M.S. (2009). La brecha de la implementación. Por F. Mariñez-Navarro y V. Garza-Cantú (Eds.). *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Hanf, K. (1978). Introduction. Por K. Hanf y F.W. Scharpf (Eds.). *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. (1-15). London: SAGE Publications.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México: MacGraw Hill Interamericana.
- Irrázaval, I. (2004). Sistemas Únicos de Información sobre Beneficiarios en América Latina. [pdf]. Diálogo Regional de Política del BID.
- Jennings, E. & Krane, D. (1994). Coordination and welfare reform: the quest for the Philosopher's stone. *Public Administration Review*, 54 (4), 341-348.
- Kliksberg, B. (2001). América Latina: Una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social. *Revista de Ciencias Sociales* 12: 85-143.

- Lainez-Pineda, J. (1984). *La coordinación interorganizacional y su impacto en la obtención de productos en los programas Gubernamentales. Análisis de un programa del sector Educación en Panamá.* (Tesis de Maestría en Administración Pública). Universidad de Costa Rica, Sede Rodrigo Facio.
- Levine, S. and White, P. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4).
- Meoño-Segura, J., Cubillo-Mora, M., Trejos-Solórzano, J.D., Guzmán-León, J. y Gutiérrez-Espeleta, E. (2002). *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza. Una propuesta al país de la Universidad de Costa Rica para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa.* [Universidad de Costa Rica, Rectoría, Vicerrectoría de Acción Social].
- Meoño-Segura, J. (2005). Exigencia y rendición de cuentas sobre ingresos y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia. [pdf]. [Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas].
- Meoño-Segura, J. (2006). *Análisis del entorno e información sobre el Ministerio de Planificación Nacional y los Subsistemas de Dirección y Planificación (marco conceptual, jurídico e institucional de la dirección y de la planificación en Costa Rica).* [pdf]. Producto 2 del Proyecto: Metodología para la incorporación de la variable sectorial y regional en el Plan Nacional de Desarrollo. MIDEPLAN- CICAP (UCR).
- Meoño-Segura, J. (2007). *Estado de la gestión pública. Informe del año 2006.* [pdf]. Programa de Monitoreo de la Gestión Pública, Observatorio del Desarrollo (OdD), Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Universidad de Costa Rica.
- Meoño-Segura, J. (2009). *Modelo país de largo plazo: Los derechos constitucionales de los habitantes, o: la estrategia de desarrollo de largo plazo de Costa Rica: Los fundamentos constitucionales y legales superiores que nadie puede dejar de reconocer en sus proyecciones modelísticas de largo plazo.* [pdf]. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Universidad de Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2010a). Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2010b). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. María Teresa Obregón Zamora.* San José: Autor.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2013). Oficio DM-275-13 del 24 de mayo.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). (2012). Oficio DM-279-12 del 17 de mayo.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Hacienda. (2014). Lineamientos técnicos y metodológicos para la planificación, programación presupuestaria y la evaluación estratégica en el sector público en Costa Rica. Recuperado de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/12503-lineamientos-y-directrices> [Consulta 25 febrero 2014].
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2014). Metodología para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018.
- Ministerio de Salud. (1977). *Memoria del Cincuentenario del Ministerio de Salud y de la Salud Pública en Costa Rica*. Recuperado de <http://hpcs.bvs.sa.cr/textos/> [Consulta 16 abril 2014].
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2011). *Estrategia Público– Privada de Promoción del Empleo para las Personas Jóvenes en Situación de Vulnerabilidad. 2011 - 2014*. San José: Autor.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2014). *Historia*. Recuperado de <http://www.mtss.go.cr/acerca-del-mtss/>. [Consulta 14 abril 2014].
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2014). Oficio MIVAH-AI-086-2014. [pdf]. Auditoría Interna.
- Ministro de Bienestar Social y Familia. (2011). Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. Plan de Acción 2012-2014. San José: Autor.
- Molina, C. y Licha, I. (2005) Coordinación de la política social: criterios para avanzar. [pdf] INDES/BID.
- Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. División de Planes y Política Administrativa. (1978). *Importancia de los objetivos y de las funciones en la Administración Pública (Borrador para trabajo) Estudio para una sectorialización administrativa*. San José: Autor.
- PANI, JPS, IMAS, IAFA, ICD. (2010). Protocolo de coordinación interinstitucional para la asignación de recursos públicos a las organizaciones privadas, supervisión y fiscalización de los programas de atención a las personas menores de edad.
- Patronato Nacional de la Infancia. (2014). *Historia*. Recuperado de <http://www.pani.go.cr/> [Consulta 14 abril 2014].

- Perri 6. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (1), 103-138.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76, Summer, 295–311.
- Peters, B.G. (2005). *The search for coordination and coherence in public policy: Return to the centre?*. Unpublished paper. Department of Political Science. University of Pittsburgh.
- Piszk, S. y Barahona, M. (2003). *Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa*. [pdf]. CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 78.
- PNUD. (2000). *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up-government: a survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Repetto, F. (2003). *Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. [pdf]. CEPAL, División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales 62.
- Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. Por F. Repetto (Ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Magna Terra.
Recuperado de <http://publications.iadb.org/handle/11319/214?locale-attribute=es>
[Consulta 26 set. 2005]
- Rogers, D.L. y Whetten D.A. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: The Iowa State University Press.
- Scharpf, F. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives. *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*. (345-370). London: SAGE Publications.
- Seligson, M, Martínez, J. y Trejos, J.D. (2011). Reducción de la pobreza en Costa Rica: El impacto de las políticas públicas. Por J.D. Trejos-Solórzano (Ed.) *La Pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Tomo II*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- Serrano, R. (2003). *What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Por J. Brakarz (Ed.). Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division. Recuperado

- de <http://publications.iadb.org/handle/11319/3745?locale-attribute=es/> [Consulta 12 mayo 2012].
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Trejos, J.D. (2001). *Elementos de una estrategia nacional para la superación de la pobreza en Costa Rica*. [pdf]. Proyecto COS/97/G51 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Agenda Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Trejos, J.D. (2011). Pobreza y protección social en Costa Rica: 1995 – 2005. Por J.D. Trejos-Solórzano (Ed.) *La Pobreza en Costa Rica. Estudios del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Tomo II*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.
- United Nations. (2002). *Draft guidelines: a human rights approach to poverty reduction strategies*. Office of the High Commissioner for Human Rights. Washington D.C.: Autor.
- Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. (2007). *Proyecto: Encuesta de Seguimiento del gasto público: Programas Cen-Cinai y Comedores Escolares*. Recuperado de <http://www.iice.ucr.ac.cr/> [Consulta 17 abril 2014].
- Universidad de Costa Rica. (2014). *Historia de la Universidad de Costa Rica*. Recuperado de <http://www.ucr.ac.cr/acerca-u/> [Consulta 16 abril 2014].
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. (3.º ed.) (Applied Social Research Methods Series, Vol.5). California: Sage Publications Inc.
- Zurbriggen, C. (2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. [pdf]. Institut internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*. 29 (1), 67-83.
- Leyes de la República de Costa Rica**
- Ley 1860. Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 21 de abril de 1955.
- Ley 4076. Adiciona Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo. 6 de febrero de 1968.
- Ley 4123. Reforma Constitucional. 30 de mayo de 1968.
- Ley 4760. Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social. 4 de mayo de 1971.

- Ley 5525. Ley de Planificación Nacional. 2 de mayo de 1974.
- Ley 5662. Ley de Desarrollo Social y Asignaciones familiares. 23 de diciembre de 1974.
- Ley 6227. Ley General de la Administración Pública. 2 de mayo de 1978.
- Ley 6868. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). 6 de mayo de 1983.
- Ley 7052. Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banhvi (Banco Hipotecario de la Vivienda). 13 de noviembre de 1986.
- Ley 7648. Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. 9 de diciembre de 1996.
- Ley 7769. Atención de las mujeres en condiciones de pobreza. 24 de abril de 1998.
- Ley 7739. Código de la Niñez y la Adolescencia. 6 de enero de 1998.
- Ley 7801. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. 30 de abril de 1998.
- Ley 7935. Ley Integral para la Persona Adulta Mayor. 25 de octubre de 1999.
- Ley 8131. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. 18 de setiembre de 2001.
- Ley 8261. Ley de la Persona Joven. 2 de mayo de 2002.
- Ley 8683. Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda. 19 de noviembre de 2008
- Ley 8718. Autorización para el cambio de nombre de la Junta de Protección Social y establecimiento de la distribución de rentas de las loterías nacionales. Del 17 de febrero de 2009.
- Ley 8783. Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. 13 de octubre de 2009.
- Ley 8801. Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. 28 de abril de 2010.
- Ley 9137. Crea el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado. 30 de abril de 2013.
- Ley 9220. Crea la Redcudi. 24 de marzo de 2014.

Decretos Ejecutivos, Directrices y Circulares

Decreto Ejecutivo 14184-PLAN del 8 de enero de 1983.

Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX. Crea el Programa Nacional de Empleo (PRONAE). 30 de octubre de 2000.

Decreto Ejecutivo 30419-P-MCM-MTSS-MIVAH-MIDEPLAN. Reglamento a la Ley 7769 de Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza y sus Reformas. 22 de enero de 2002.

Decreto Ejecutivo 33151-MP del 8 de mayo de 2006.

Decreto Ejecutivo 33154. Crea Programa de transferencia monetaria para promover mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal respecto de educación académica como formación técnica en diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. 8 de mayo de 2006.

Decreto Ejecutivo 34210-MP-MEP-MIVAH del 18 de diciembre de 2007. Reglamento General del programa Avancemos.

Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. 4 de junio de 2008.

Decreto Ejecutivo 36020-MP. Declara de interés público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil. 8 de mayo de 2010.

Decreto Ejecutivo 35905-S “Oficialización de la Política de Inclusión y Protección Social” 11 de marzo de 2010.

Decreto Ejecutivo 36607. Declara de interés público la conformación y desarrollo de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica. 13 de mayo de 2011.

Decreto Ejecutivo 36646-MP-PLAN del 14 de junio de 2011.

Decreto Ejecutivo 36916. Establece la organización general de la Redcudi. 28 de noviembre de 2011.

Decreto Ejecutivo 37143. Reforma a PRONAE. 18 de abril de 2012.

Decreto Ejecutivo 37382. Declara de interés público el Programa de Atención Integral a Familias. 9 de octubre de 2012.

Decreto Ejecutivo 37765 –MP–MEP–MBSF del 30 de abril de 2013.

Decreto Ejecutivo 38536-MP-PLAN. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. 25 de julio de 2014.

Directriz 27-MS-MIVAH. Bono Colectivo. 25 de marzo de 2008.

Circular DVM-A-045-2010 del MEP. Estrategias de coordinación MEP-IMAS Programa Avancemos. 29 de setiembre de 2010.

Circular DVM-A-055-2010 del MEP. Aclaraciones sobre Circular DVM-A-045-2010. 25 de noviembre de 2010.

Votos de la Sala Constitucional

Voto 5058-93 del 14 de octubre de 1993.

Voto 3309-94 del 5 de julio de 1994.

Voto 0550-95 del 31 de enero de 1995.

Voto 3089-98 del 12 de mayo de 1998.

Dictámenes y Opiniones de la Procuraduría General de la República

Dictamen C-095-94 del 9 de junio de 1994.

Opinión Jurídica OJ-001-2001 del 3 de enero de 2001.

Dictamen C-313-2001 del 14 de noviembre de 2001.

Dictamen C-322-2002 del 29 de noviembre de 2002.

Opinión Jurídica OJ-176-2002 del 17 de diciembre de 2002.

Dictamen C-125-2003 del 6 de mayo de 2003.

Entrevistas semiestructuradas a profundidad

17 entrevistas semiestructuradas individuales a los funcionarios del nivel central de las instituciones siguientes: IMAS, JPS, PANI, Conapam, MIVAH, Banhvi, Inamu, INA, DN CEN-CINAI, MTSS (DNE).

Entrevista a la autoridad encargada del Sector Bienestar Social y Familia 2010-2014.

Entrevista a la vice-autoridad encargada del Sector Social y Lucha contra la Pobreza 2006-2010.

Consultas por correo electrónico

7 Áreas Regionales de Desarrollo Social (ARDS) del IMAS: Chorotega, Puntarenas, Heredia, Cartago, Brunca, Noroeste, Sureste, en relación con tres de los programas, un total de 20 formularios llenos por funcionarios del nivel regional y local del IMAS.

3 Redes Comunitarias de Cuido de las Personas Adultas Mayores: San Ramón, Jicaral, Garabito.